

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° 24

Du mardi 18 au jeudi 20 octobre

Service des Commissions

SOMMAIRE

PAGES

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

- Table ronde « Célébrer le passé, préparer l'avenir » 3115
- Financement de la sécurité sociale pour 2006
Examen du rapport..... 3153
- Financement de la sécurité sociale pour 2006
Examen du rapport (suite)..... 3186
- Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale
 - Financement des établissements d'hébergement des personnes âgées
Auditions 3212
 - Organisation et le coût de gestion des branches de la sécurité sociale
Présentation du rapport 3212

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

- Projet de loi de finances pour 2006 :
 - Audition de Mme Catherine Colonna,
ministre déléguée aux affaires européennes 3213
 - Affaires européennes
Examen de l'avis 3223
- Proposition de résolution création d'une commission d'enquête sur les conditions de libération de Florence Aubenas et Hussein Hanoun
Examen du rapport..... 3225
- Accord relatif à la coopération dans le domaine de la technologie de la centrifugation
Examen du rapport..... 3229
- Informations relatives à la Commission 3232

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES

- Projet de loi de finances pour 2006 :
 - Audition du général Richard Wolsztynski,
chef d'état-major de l'armée de l'air, 3233

– Audition de M. Christian Piotre, <i>secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense</i>	3243
– Audition de M. Guy Parayre, <i>directeur général de la gendarmerie nationale</i>	3252

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN

• Projet de loi de finances, première partie <i>Examen des amendements (art. 88)</i>	3267
• Réunion, en application de l'article 91 du Règlement sur la première partie du projet de loi de finances pour 2006	3283
• Financement de la sécurité sociale pour 2006 <i>Examen de l'avis</i>	3286
• Projet de loi de finances pour 2006, deuxième partie	
– Tourisme <i>Vote sur les crédits</i>	3304
– Politiques des territoires <i>Vote sur les crédits</i>	3308
– Travail et emploi et articles 91 et 92 rattachés <i>Vote sur les crédits</i>	3315
– Administration générale et territoriale de l'État <i>Vote sur les crédits</i>	3321
• Projet de loi de finances, première partie <i>Examen des amendements (art. 91)</i>	3324

LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION ET AMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

• Projet de loi de finances pour 2006 :	
– Audition de M. Nicolas Sarkozy, <i>ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire,</i> et de M. Brice Hortefeux, <i>ministre délégué aux collectivités territoriales</i>	3341
– Sécurité <i>Examen de l'avis</i>	3365
– Sécurité civile <i>Examen de l'avis</i>	3365
– Administration générale et territoriale de l'État <i>Examen de l'avis</i>	3365

– Relations avec les collectivités territoriales	
<i>Examen de l'avis</i>	3365
• Projet de loi de finances pour 2006 :	
– Audition de M. Pascal Clément, <i>garde des Sceaux, ministre de la justice</i>	3366
– Justice et accès au droit	
<i>Examen de l'avis</i>	3384
– Administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse	
<i>Examen de l'avis</i>	3384
• Création mission d'information sur la situation de l'immigration à Mayotte	3385
• Information relative à la Commission	3385

MISSION D'INFORMATION

SUR LA FAMILLE ET LES DROITS DES ENFANTS

• Compte rendu de la mission au Canada	3389
• Échange de vues sur les travaux de la mission	3389
• Table ronde sur les mariages forcés	3389
• Information relative à la mission	3389

MISSION D'INFORMATION

SUR LA GRIPPE AVIAIRE

• Nomination du bureau	3391
• Échange de vues sur le programme de la mission	3392

MISSION D'INFORMATION

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

• Table ronde sur la prévention des risques sanitaires en milieu professionnel	3393
---	------

DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES

ET À L'ÉGALITÉ DES CHANCES ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES

• Audition	3395
------------------	------

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES**Jeudi 13 octobre 2005**

Coprésidence de M. Jean-Michel Dubernard, président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, et de M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire.

Le président Jean-Michel Dubernard : Je vous remercie tous chaleureusement d'avoir répondu à l'invitation conjointe de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, et de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire. Il est particulièrement significatif, au-delà de l'amitié qui lie leurs deux présidents, que nos deux commissions aient choisi de s'engager ensemble dans une réflexion prospective sur la sécurité sociale.

Je me réjouis également que M. Xavier Bertrand, ministre de la santé et des solidarités, ait accepté d'introduire nos travaux, lui qui, entre la préparation de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale et les risques liés à une épidémie de grippe aviaire, nous rend ainsi visite pour la cinquième fois cette semaine.

Après l'intervention du ministre, j'ouvrirai la table ronde puis chaque grand témoin développera son analyse et ses propositions. Un débat s'engagera alors avec la salle. Enfin, M. Patrick Ollier conclura nos débats.

M. Xavier Bertrand, ministre de la santé et des solidarités : « Célébrer le passé, préparer l'avenir » tel est le thème de cette table ronde organisée par vos deux commissions de façon assez emblématique car il est aujourd'hui bien difficile de distinguer les défis auxquels est confrontée la Sécurité sociale des autres défis sociaux et économiques.

Je pense pour ma part qu'il s'agit surtout aujourd'hui de remettre en perspective les valeurs, comme la solidarité, qui ont fondé la Sécurité sociale en 1945 et d'y ajouter le principe de responsabilité, pour retrouver l'ambition de ceux qui, aux côtés de Pierre Laroque, ont élaboré ce système. C'est dans cet esprit que le gouvernement a choisi de mettre en œuvre les réformes indispensables – celle des retraites et celle de l'assurance-maladie – afin de pérenniser notre système de Sécurité sociale, dans la fidélité à ses

principes originels. Car il est possible de tirer des valeurs de solidarité et de responsabilité des maximes d'action dans la réforme, pour rétablir la situation financière et, surtout, pour améliorer la qualité de notre système de protection sociale, tout en réaffirmant le pacte social et républicain qui est bien à l'origine de la Sécurité sociale. J'aimerais aussi ajouter un troisième terme à cette table ronde, et je suis sûr que les invités l'évoqueront : imaginer l'avenir, c'est poser dès maintenant les nouveaux défis de la protection sociale pour les années à venir car il nous faut à la fois consolider l'héritage de 1945 et faire en sorte que cela reste un héritage pour nos enfants.

Pour célébrer le passé, il faut donc souligner les traits principaux et l'originalité de notre système.

1945 est une date essentielle, riche en enseignements. Pierre Laroque et son entourage ont construit ce nouveau système avec l'expérience de plusieurs décennies de solidarités professionnelles. Mais le moment fondateur, c'est bien cet élan né de la Résistance, ce rassemblement des énergies, cette volonté de rebâtir notre pays sur les valeurs de solidarité, de fraternité et de partage.

Le premier enseignement, c'est l'ambition de garantir « à chacun qu'en toutes circonstances, il disposera des moyens nécessaires pour assurer sa subsistance et celle de sa famille dans des conditions décentes » selon de texte de l'exposé des motifs de l'ordonnance du 4 octobre 1945 portant organisation de la Sécurité sociale. Cet espoir de l'époque est devenu aujourd'hui un droit pour chaque citoyen. Cette volonté de répondre aux besoins de la société continue de guider notre action, en conservant ce commandement à l'esprit : la Sécurité sociale reçoit la contribution de chacun selon ses moyens, elle soutient chaque assuré social selon ses besoins.

Le deuxième enseignement, c'est l'originalité du système, qui se fonde sur deux principes : l'universalité et la solidarité. Il est géré dans la concertation, par les partenaires sociaux et l'État. Les évolutions de ce système ont été conformes à l'esprit d'origine en permettant à la fois l'harmonisation du niveau des prestations, une universalisation progressive du système et une extension continue du champ de la protection, par l'augmentation des garanties, en particulier contre l'exclusion. Cela s'est accompagné d'une adaptation permanente de son architecture et de sa gestion, avec notamment, en 1967, la création de ses quatre branches, ou, plus récemment, l'apparition de lois de financement. Cette originalité de la « sécu », comme l'appellent nos concitoyens, à la française, nous souhaitons la conserver parce qu'elle a fait ses preuves.

Troisième enseignement, la Sécurité sociale a renforcé la cohésion de notre société. Elle est à l'origine d'un double mouvement : celui qui unit les

citoyens entre eux par la solidarité ; celui qui unit les citoyens à l'État dans la mise en œuvre de cette solidarité. C'est donc un élément important du pacte républicain.

Au-delà de ces enseignements, nous devons souligner les résultats obtenus en matière de couverture sociale. Comment est-il possible d'ignorer la part de l'accès aux soins pour tous, grâce à la Sécurité sociale, dans la progression de l'espérance de vie ? De même, qui ne se souvient de l'extrême pauvreté des plus âgés au sortir de la guerre ? Désormais, les conditions de vie des retraités s'apparentent très largement à celles des actifs, grâce à la création d'un système fondé sur la solidarité entre les générations. Comment expliquer la situation démographique de la France, surtout comparée à celles de ses voisins, si ce n'est par une politique familiale volontariste, qui permet aux couples d'avoir la vie familiale qu'ils désirent sans nuire à leur vie professionnelle ? Comment ne pas voir que la prise en charge des accidents du travail a soutenu la croissance économique tout en assurant le bien-être des travailleurs, même si d'importants défis sont encore devant nous ? Comment enfin ignorer que la Sécurité sociale a permis l'établissement d'une société équilibrée où le principe de redistribution est devenu une réalité tangible ?

Il ne s'agit pas aujourd'hui de se livrer à un exercice d'autosatisfaction. Mais je souhaite aussi éviter cette forme d'autodénigrement qui fragilise notre adhésion à cette volonté commune. Il est important d'avoir en tête ce bilan lucide des avancées permises en soixante ans par la Sécurité sociale pour parler de l'avenir.

Célébrer le passé pour préparer l'avenir, comme vous nous y avez engagés, Messieurs les présidents, c'est mener des réformes nécessaires dans la fidélité aux principes originels.

La Sécurité sociale est confrontée à un nouvel environnement. Les facteurs de déséquilibre qui l'affectent sont connus et divers. C'est l'allongement de la durée de la vie, qui est une chance mais qui a aussi des conséquences. C'est le contexte de chômage persistant. Ce sont aussi les progrès de la médecine, dont nous voulons tous profiter, dont nous devons tous profiter, mais qui représentent un coût de plus en plus important. Nous avons donc une responsabilité accrue face à l'avenir.

Il nous faut lutter contre la remise en question par certains de notre système de protection sociale, contre une approche trop consumériste de notre système de santé, contre la déresponsabilisation qui menace le lien qui unit le citoyen à la Sécurité sociale. Il faut faire face à ces difficultés, bien poser les problèmes pour reconstituer le lien social.

Depuis 2002, le gouvernement a engagé des réformes ambitieuses tout simplement pour pérenniser notre système dans la fidélité à ses valeurs

fondatrices. Il a conduit pour cela une large concertation et une réflexion approfondie sur le sens de ces valeurs, sur ce qu'elles représentent aujourd'hui dans notre société. Mais si l'on veut réussir durablement des réformes, il faut agir sur les mentalités et faire changer les comportements. Il n'est pas possible de mobiliser chaque citoyen, individuellement, sans évoquer les impératifs collectifs. C'est la raison pour laquelle nous devons toujours nous rappeler, quand nous parlons de Sécurité sociale, que nous ne prenons pas des mesures pour telle ou telle catégorie, mais bien pour l'ensemble des Français, liés par ce système solidaire. Cette solidarité, il faut aussi en retrouver tout le sens, avec son corollaire, la responsabilité. Car nous ne sommes pas dans une société fondée sur la seule indemnisation, mais dans une société intégrée, fondée sur le partage, sur l'échange et sur le contrat social.

La réforme des retraites, mise en œuvre par la loi du 21 août 2003, va dans ce sens. Elle nous permet de conserver la retraite par répartition.

La réforme de l'assurance maladie vise, bien sûr, à réduire les déficits, mais pour pérenniser le système et pour anticiper des déséquilibres futurs, qui seraient synonymes de la disparition de ce système auquel nous sommes attachés. Je veux vous dire ma conviction que les choses vont aujourd'hui mieux qu'hier mais que, dans la mesure où nous parlons d'évolution des comportements, tout ne peut se faire du jour au lendemain.

Cette réforme s'appuie sur la responsabilité et elle vise le changement de tous les acteurs, la participation de tous à cet effort collectif. C'est le sens de la maîtrise médicalisée. Les premiers résultats sont là : 32 millions de Français ont réaffirmé leur engagement en choisissant leur médecin traitant. La progression de l'ONDAM sera contenue cette année à 2,7 %, ce qui n'avait pas été le cas depuis bien longtemps. On le voit aussi avec les résultats obtenus sur les médicaments génériques et sur les accidents du travail : quand on explique quel est l'enjeu, quand on montre que le risque existe de perdre notre Sécurité sociale, les efforts et les résultats sont au rendez-vous, tout simplement parce que les Français y sont profondément attachés. C'est ce qui nous permet de regarder l'avenir avec davantage de confiance, pour nous-mêmes comme pour les générations à venir. Il ne s'agit pas d'avoir les yeux rivés sur les déficits, mais il faut avoir présent à l'esprit que, sans cette réforme, nous aurions eu à la fin de l'année un déficit de 16 milliards d'euros, alors qu'avec la réforme nous aurons un déficit de 8,3 milliards. C'est encore trop, mais il faut bien voir d'où nous venons et où nous allons, c'est-à-dire au retour à l'équilibre.

Nous allons garder cette ligne de conduite dans nos actions futures. Mais il faut aussi développer la solidarité à la fois au sein de chaque génération et entre les générations. Il faut expliquer aux jeunes ce qu'est la

Sécurité sociale, pour qu'ils lui portent le même attachement que ceux qui les ont précédés.

Il est indispensable de concilier l'impératif de protection sociale et l'exigence de l'emploi, tout en faisant preuve d'une grande pédagogie. La Sécurité sociale participe déjà à la croissance de notre économie. Quand on parle de santé, on parle plus d'économies à faire que d'économie de la santé, de ce qu'elle suscite comme activité économique, de son effet sur l'attractivité de notre pays. Bien sûr, la Sécurité sociale garantit une bonne santé aux salariés, mais elle constitue aussi un gisement d'emplois. La couverture accordée à chacun existe et se renforce dans une économie fondée sur la croissance et la création d'emplois.

Imaginer l'avenir, c'est redonner une ambition à la société française pour relever les nouveaux défis de la protection sociale. Il nous faut nous mobiliser autour de ces nouveaux défis. Est-il possible d'affirmer que nous sommes parvenus à une société du bien-être, qu'il n'existe plus d'enjeux autres que financiers et gestionnaires ? Je ne m'y résous pas. En matière de protection sociale, je ne crois pas qu'il y ait de « fin de l'Histoire ». Je crois au contraire que notre tâche est à la mesure du chemin parcouru depuis 1945 et qu'il reste de nouveaux besoins sociaux à satisfaire.

C'est d'abord le défi de la dépendance, qui peut être considérée comme un enjeu majeur, prenant en compte, enfin, la formidable longévité de nos concitoyens. C'est ensuite le défi des maladies rares et des pathologies lourdes. Les réponses ne concernent pas seulement, bien sûr, l'assurance maladie et notre système de soins ; c'est un choix qui engage la société dans son ensemble.

Ensuite, je veux vous parler de ces nouvelles frontières qui dépassent le cadre de la Sécurité sociale pour interroger la notion même de protection sociale, et jusqu'au visage de la société que nous voulons bâtir ensemble. Je pense, bien sûr, à ce défi de solidarité qu'est le handicap, cette priorité du président de la République qui concerne toutes les politiques nationales et sur laquelle nous devons avoir un regard neuf et transversal. Je pense aussi aux différentes formes de l'exclusion : nous devons réfléchir ensemble à des moyens plus importants pour lutter contre les nouvelles manifestations de la pauvreté, mais aussi contre toutes les formes de discrimination qui isolent l'individu et risquent de dissoudre le lien social si nous ne sommes pas vigilants.

Protéger contre les risques de l'existence grâce à la Sécurité sociale est une nécessité, mais accompagner cette action de l'État et des partenaires sociaux en partant de ces valeurs partagées est une exigence pour tous les citoyens.

Mobiliser la société autour de ces nouveaux défis, c'est recréer sans cesse le lien social et maintenir l'unité de notre République. La Sécurité sociale est à la fois ce qui nous rassemble et ce qui nous lie à l'État. Ce lien très fort a aujourd'hui perdu de sa lisibilité, il est trop souvent brouillé, ignoré, dévalorisé, mais il n'y a pas de fatalité à cela. Il est nécessaire de retrouver le sens premier de la solidarité, l'engagement mutuel que représente notre système, et donc la responsabilité partagée qui nous incombe. Pour renouer les liens de la solidarité, il nous faut retrouver le sens de l'intérêt général.

J'ai la conviction que pour faire vivre la démocratie sociale, il nous faut sans cesse la refonder. Cela veut dire avoir le courage de poser les choix, de les soumettre à la souveraineté populaire. C'est la condition du maintien de notre pacte républicain et c'est aussi la meilleure manière de garantir l'avenir de notre système.

Toutes les manifestations organisées à l'occasion de cet anniversaire, comme cette table ronde dont je veux encore saluer la tenue, apportent la preuve de l'enjeu vivant que constitue la Sécurité sociale pour notre société. Le nombre des débats autour des questions de la santé, de la Sécurité sociale, de la protection sociale montre que ce sujet est toujours d'actualité.

Ce qui semblait un horizon difficile à atteindre, protéger chacun contre les risques de l'existence, est devenu un droit pour tous les Français. Et cela n'a été possible que parce qu'il y a soixante ans déjà, des femmes et des hommes ont eu l'audace de donner une réalité concrète aux valeurs de solidarité et de fraternité. N'oublions pas cet élément majeur de notre pacte social ; ayons le courage d'en assurer la pérennité par la modernisation et l'adaptation.

Nous pouvons, nous devons être ambitieux parce que nous sommes sûrs d'un système auquel les Français sont profondément attachés et parce que nous avons engagé des réformes structurelles qui commencent à porter leurs fruits. En redonnant au système une assise solide, elles nous permettront de garantir son avenir. J'ai cette confiance, qui nous donne la volonté d'aller plus loin, de ne pas être seulement des gestionnaires, mais aussi des visionnaires et des bâtisseurs.

Cette volonté doit aussi être la vôtre, Mesdames et Messieurs les parlementaires, car c'est une démarche politique, au sens le plus noble du terme. Nous avons parfois le sentiment que le lien social s'est évanoui, que le projet commun qui fonde une société dans l'action politique s'est dissipé. Pensez cela, c'est oublier tous les défis qui subsistent. C'est oublier aussi que des choix politiques, des choix qui engagent l'ensemble d'entre nous demeurent indispensables. Après le temps de l'équilibre financier vient celui de

la réflexion, puis celui de l'action. Nous sommes engagés dans toutes ces démarches.

Je compte sur vous tous pour animer ce débat. Et je compte sur vous pour porter la vision d'une société unie par un idéal de solidarité, d'une société qui redéfinit la responsabilité, d'une société fidèle aux valeurs de la République. Car c'est bien de cela aussi qu'il s'agit avec cet anniversaire, qui n'est pas une commémoration mais qui est porteur d'avenir.

Le président Jean-Michel Dubernard : Merci, Monsieur le ministre, de cette introduction.

Je serai bref car je souhaite donner rapidement la parole à nos orateurs, qui ont eu la gentillesse, en dépit d'agendas très chargés, de nous consacrer quelques heures.

Nous sommes aujourd'hui exactement entre deux anniversaires, ceux des ordonnances du 4 et du 19 octobre 1945, qui ont initié la Sécurité sociale telle que nous la connaissons aujourd'hui. La première coordonnait les caisses, la seconde portait sur les risques maladie, maternité, invalidité, vieillesse et décès. Ainsi, le Gouvernement provisoire de la République française, présidé par Charles de Gaulle, mettait en œuvre le programme du Conseil national de la résistance (CNR).

L'objectif des pères fondateurs était de « garantir la sécurité du lendemain pour les travailleurs et leurs familles en cas de maladie, d'accident ou de vieillesse ». Il y avait aussi, dans l'exposé des motifs des ordonnances, une phrase qui m'est chère : « débarrasser les travailleurs de cette incertitude qui crée chez eux un sentiment d'infériorité et qui est la base réelle et profonde de la distinction des classes, entre possédants, sûrs d'eux-mêmes et de leur avenir, et travailleurs, sur qui pèse à tout moment la menace de la misère ». La force de ces mots subsiste aujourd'hui.

L'objectif initial a été rempli dès les années 1970. La Sécurité sociale est depuis lors la forme de solidarité à laquelle les Français sont le plus attachés. Elle est devenue pour tous nos concitoyens un patrimoine commun, un pilier central de la nation. Compte tenu de la faiblesse historique des corps et des structures intermédiaires en France, la protection sociale, et plus particulièrement les régimes de Sécurité sociale, jouent un rôle central dans le maintien nécessaire de notre cohésion nationale.

Fallait-il que l'Assemblée nationale commémore, célèbre cet anniversaire ? Nous en avons discuté longuement avec Patrick Ollier. Pour nous il ne s'agit absolument pas de déposer une gerbe, mais de trouver dans les soixante années écoulées les lignes de force qui nous permettent d'anticiper, de prévoir ce que sera notre Sécurité sociale demain. Il faut aussi tenir compte de

certaines facteurs, comme l'intégration européenne, qui peuvent avoir une grande influence. Car la vraie question est bien de savoir si le système issu de l'après-guerre a un avenir.

Ce qui rassemble nos deux commissions, c'est leur attachement à la Sécurité sociale et aux principes de solidarité nationale sur lesquels elle repose. Nous croyons que la solidarité doit s'exercer entre les générations pour garantir le montant des retraites. Nous croyons que la solidarité doit s'exercer entre tous les Français en faveur des familles et des enfants. Nous croyons que l'accès aux soins ne doit pas se heurter à des obstacles financiers. Nous croyons que les droits sociaux sont un facteur de cohésion sociale et de stabilité démocratique.

Il reste que l'environnement économique s'est considérablement modifié ces trente dernières années. La France s'est progressivement ouverte à l'économie globale. Parallèlement, la transformation des modes de production et de l'organisation du travail, devenus plus « souples », la persistance d'un chômage de masse posent de nombreux problèmes à la protection sociale. Dans le même temps, de nouveaux besoins sont apparus, comme la nécessité d'aider les familles à conjuguer vie professionnelle et vie familiale ou de prendre en charge les personnes âgées dépendantes. Si l'on y ajoute l'impact du vieillissement de la population et du progrès médical, sans parler du développement d'un certain consumérisme médical, on peut se demander comment nous allons garantir l'avenir d'une institution qui connaît des déficits chroniques ? En effet, alors que la Sécurité sociale mobilisait, en 1960, à peine plus de 15 % du produit intérieur brut, elle en représente aujourd'hui plus de 30 %.

Est-ce à dire que la Sécurité sociale de 1945, fondée sur la solidarité, a fait son temps et doit être remise en cause ? Une société qui vieillit doit en payer le prix, avanceront certains. D'autres proposeront de revenir sur certains dogmes de la médecine libérale, comme la liberté d'installation ou le paiement à l'acte, jugé « par nature » inflationniste. D'autres encore s'interrogeront sur l'introduction d'une dose de concurrence dans le système ou proposeront de définir ce qui relève de l'assurance et ce qui relève du risque individuel et donc des assurances complémentaires. « La Sécu n'est pas vieille, elle est ancienne », nous expliquera Michel Lagrave. Elle a besoin d'être adaptée, ce qui impliquera probablement des choix douloureux et du courage politique.

Une chose est sûre : nous avons besoin de nous interroger sur la philosophie du système pour mieux définir une stratégie d'avenir.

C'est pour cela que nous accueillons ce matin :

– Mme Dominique Schnapper, membre du Conseil constitutionnel, professeur de sociologie, auteur de nombreux ouvrages, notamment *La communauté des citoyens - Sur l'idée moderne de nation* en 1994 ou *La démocratie providentielle - Essai sur l'égalité contemporaine*, en 2002.

– M. Alain Etchegoyen, commissaire au Plan, professeur de philosophie ; ses ouvrages ont plusieurs fois été primés, notamment *La Valse des éthiques*, qui a obtenu le prix Médicis de l'essai en 1991, et *La Démocratie malade du mensonge*, qui lui a valu le Grand Prix de l'essai de l'Académie française en 1993.

– M. François Ewald, professeur au Conservatoire national des arts et métiers, philosophe, juriste, président de l'Ecole nationale d'assurance, auteur notamment de *L' Histoire de l'État-providence*.

– M. Michel Lagrave, conseiller-maître honoraire à la Cour des comptes, ancien directeur de la Sécurité sociale, président du Comité d'histoire de la Sécurité sociale, et qui gère également un dossier qui tient à cœur à notre commission, celui des intermittents du spectacle. Je remercie tout particulièrement ce dernier de nous consacrer cette matinée et je lui laisse la parole, pour nous donner un éclairage historique des soixante dernières années.

M. Michel Lagrave : Je vais donc traiter de l'évolution de la Sécurité sociale et de ses perspectives.

On peut d'abord se demander quelle est sa date de naissance. Il y a eu des prémices, avec la Déclaration de Philadelphie du 10 mai 1944, qui exposait les buts de l'Organisation Internationale du Travail. Très générale, elle se bornait à prévoir un revenu de base et des soins médicaux complets. Surtout, le programme du 15 mai 1944 du Conseil national de la Résistance prévoyait « un plan complet de Sécurité sociale ». Ce sont des textes annonciateurs, mais sans projet précis.

C'est l'ordonnance du 4 octobre 1945 qui a posé les bases d'un plan original, qui n'était ni la copie conforme de ces premières déclarations solennelles, ni la réplique du système bismarckien, pas plus que celle du rapport Beveridge, orienté vers la lutte contre le chômage.

J'exposerai rapidement : la nature du modèle français original et son altération par des préoccupations économiques ; le glissement vers la démocratie politique, avec le rôle croissant du Parlement ; le bilan et les perspectives.

Le modèle français de 1945 est l'œuvre de Pierre Laroque qui avait obtenu carte blanche du ministre du travail, Alexandre Parodi, son collègue et ami du Conseil d'État.

M. Maxime Gremetz : Il ne faut pas oublier Ambroise Croizat !

M. Michel Lagrave : Ce plan est un ensemble de valeurs sous-tendues par une éthique, qui peuvent être regroupées sous l'appellation « 3U » : Unité, Universalité, Uniformité. C'est sans doute le seul emprunt au rapport Beveridge, dont Pierre Laroque a dit qu'il lui avait « très peu servi ».

L'unité est au cœur de l'ordonnance du 4 octobre 1945. C'est une unité organique. Parce qu'elle exprimait la solidarité nationale, Pierre Laroque a voulu l'unité de caisse, d'une manière pyramidale : caisse primaire à la base pour l'assurance maladie, caisse régionale pour l'invalidité et la vieillesse, caisse nationale unique pour assurer la compensation financière de l'ensemble. A l'époque, les excédents de l'assurance vieillesse finançaient le déficit de la branche familiale, avec le *baby boom*. Pourtant, la branche familiale avait voulu rester autonome, sous la pression de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) et de son président Gaston Tessier, ainsi que du Mouvement républicain populaire (MRP). Le général de Gaulle l'avait admis, à titre provisoire.

L'universalité était l'extension de la protection sociale à l'ensemble de la population, au-delà des salariés. Elle a été réalisée, dès 1978 pour les prestations familiales et en 1999 pour l'assurance-maladie, avec la couverture médicale universelle (CMU) et son complément pour les plus défavorisés.

L'uniformité posait le principe de prestations égales pour tous, sans considération de ressources. L'objectif n'était donc pas de faire une politique des revenus de type vertical. La justice commutative prenait le pas sur la justice redistributive, dans une France exsangue dont les ressources avaient été largement nivelées.

Mais ces valeurs ne prennent tout leur sens que par l'éthique qui les sous-tend. C'est la démocratie sociale. La gestion est confiée aux partenaires sociaux seuls, sans intervention de l'État, avec une majorité de sièges pour les représentants des travailleurs. C'est le lien avec le Front Populaire de 1936. Pierre Laroque s'est appuyé sur la Confédération générale du travail (CGT), le syndicat le plus important à l'époque, pour faire prévaloir ses vues. Les élections ont eu lieu dès 1947 et ont été annoncées à la radio par Pierre Laroque, qui était le patron de la Sécurité sociale.

Le but était ambitieux et allait au-delà de la Sécurité sociale : l'objectif de créer « un ordre social nouveau », par le rapprochement des classes, figure à la première ligne de l'exposé des motifs de l'ordonnance du 4 octobre 1945. Cet ordre social nouveau avait deux axes : la Sécurité sociale, pour « débarrasser les travailleurs de l'incertitude du lendemain » – idée dans laquelle la Sécurité sociale et la sécurité familiale se confondent – et la

participation des travailleurs à la vie des entreprises et de l'économie. Ce sont les deux fers au feu, dans le droit fil des idées de la Résistance, du gaullisme social incarné notamment par René Capitant. « C'est une révolution que nous voulons faire et c'est une révolution que nous ferons », s'exclamait Pierre Laroque.

Pour l'essentiel, les valeurs, les « 3U », ont été à peu près maintenues jusqu'ici. En revanche, l'altération du modèle initial vient dans les années 1960, avec l'intrusion de préoccupations économiques par les ordonnances de 1967 de Jean-Marcel Jeanneney, alors ministre des affaires sociales. Les commissions du V^e Plan - Dobler, Bordaz, Canivet, Friedel - prévoyaient toutes une charge de l'assurance maladie très forte pour la durée du plan. L'ère des droits s'effaçait au profit de l'ère économique, avec l'ouverture de nos frontières à la concurrence de nos partenaires du marché commun.

Le rapport de François Piketty pour le Conseil national du patronat français (CNPFP) – ancêtre du Mouvement des entreprises de France (MEDEF) – posait, en 1966, le principe de l'éclatement de la Sécurité sociale en trois branches distinctes : maladie, famille, vieillesse, avec une caisse nationale à chaque sommet. Obligation serait faite à chacune d'assurer son propre équilibre financier. En fait, c'était la branche maladie qui était mise sous surveillance. On n'avait pas vu à l'époque le risque de dérive de l'assurance vieillesse...

Les élections sont supprimées au profit du paritarisme employeurs-salariés, qui reflète la double nature de la Sécurité sociale : droit social mais aussi charge économique. La désignation par les organisations syndicales et professionnelles représentatives remplace donc l'élection. La démocratie sociale vole ainsi en éclats et la vision d'un ordre social nouveau s'estompe. « Entreprise de démolition », s'exclame Pierre Laroque.

La volonté était claire : obliger les partenaires sociaux à équilibrer les comptes, « l'État restant au balcon », selon l'expression de Jean-Marcel Jeanneney. Mais il fallut déchanter : les partenaires sociaux ne se sont pas sentis la vocation d'assumer seuls l'équilibre financier. Et l'État dut intervenir par défaut, parfois sans précaution, surtout dans les conventions avec les médecins. Un tripartisme clandestin s'est peu à peu établi. L'État n'était plus l'arbitre neutre, garant de la légalité, mais intervenait dans le jeu, parfois pour le confisquer. C'est sans doute ce qui a amené le MEDEF, dans les années 2000, à exiger une « refondation » et à quitter les conseils d'administration.

La loi du 13 août 2004 sur l'assurance-maladie consacre cette évolution. Il ne s'agit pas pour moi de porter une appréciation sur le plan de maîtrise des dépenses, le médecin traitant et le parcours de soins : je ne m'attache qu'à la gouvernance.

L'idée avait germé au MEDEF d'appliquer au système d'assurance maladie la structure des grands groupes d'assurance privés, avec un conseil de surveillance et un directoire exerçant la réalité du pouvoir. Ce schéma a été plaqué sur l'assurance maladie avec l'institution de la Haute autorité de santé, dotée de huit personnalités de premier plan mais au pouvoir seulement consultatif, et d'un directeur général de l'Union des Caisses nationales d'assurance maladie, qui a compétence sur l'ensemble du réseau, y compris local. C'est lui qui dispose de la réalité du pouvoir, mais il n'est pas le délégué de la Haute autorité : il est nommé par décret et c'est en fait le Gouvernement qui a ainsi la haute main sur l'assurance-maladie. C'est l'ironie de cette manœuvre : alors qu'on voulait favoriser le secteur privé, on se retrouve avec un système éminemment étatique. Si bien que le Gouvernement concentre tous les pouvoirs : pour la branche maladie, mais aussi pour la famille et la vieillesse, dont il détient les deux bouts de la chaîne, la fixation des cotisations et celle des prestations relevant l'une et l'autre du pouvoir réglementaire. Il en est de même des accidents du travail, qui relèvent de l'assurance classique et dont les cotisations sont également fixées par l'État.

L'exécutif détient désormais tous les leviers, mais un glissement s'est opéré progressivement vers l'extension du rôle du Parlement. Elle a été difficile. Deux logiques s'affrontaient : celle des élus professionnels et celle des élus de la Nation. Les partenaires sociaux, dans la ligne de la pensée de Pierre Laroque, ne voulaient pas de l'intervention du Parlement. Plusieurs tentatives échouèrent : l'amendement Fontanet – qui, en 1968, entendait modifier les ordonnances de 1967 pour que le Parlement vote la masse financière, dans la perspective de la programmation du Plan –, les amendements Labbé-Chinaud, la loi organique « d'Ornano » en 1988 - qui fut, elle, adoptée, mais annulée par le Conseil constitutionnel.

Il fallut attendre la loi « Balladur » de 1994 pour qu'intervienne une avancée significative : l'organisation, chaque année d'un débat, mais sans vote, sur la base d'un rapport du Gouvernement, appuyé par un rapport de la Cour des comptes. C'est la loi organique de 1996, sous le gouvernement d'Alain Juppé, qui institua la loi de financement de la Sécurité sociale. Ce n'est toutefois pas le pendant de la loi de finances de l'État, puisqu'il s'agit de mettre en regard des objectifs de dépenses et des ressources. Par construction, toute idée d'équilibre est écartée.

Le rôle du Parlement est légitime pour au moins trois raisons : la contribution sociale généralisée, qui est un impôt, prend une part croissante dans le financement de la Sécurité sociale, aussi bien pour la maladie que pour la vieillesse ; la masse financière de la Sécurité sociale est supérieure à celle de l'État ; les critères de convergence à l'échelon européen font intervenir les comptes de l'État, des collectivités locales mais aussi de la Sécurité sociale au

sens européen, c'est-à-dire y compris l'assurance chômage que Pierre Laroque avait écartée en 1945, en considérant que nous connaissions le plein emploi.

Pourquoi la loi de financement ne serait-elle pas destinée à devenir une véritable loi de finances sociales ? Le seul point d'achoppement est l'assurance maladie. L'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) n'est pas contraignant parce qu'on ne saurait, dit-on, le prévoir avec certitude. De fait, malgré les efforts récents, il a été sans cesse dépassé depuis 1996, sauf en 1997. Mais je pense qu'il y a un vice dans la construction de l'ONDAM : on confond les dépenses de santé avec les dépenses d'assurance maladie. Pour de multiples raisons – vieillissement de la population, progrès technique, consommation – les premières progressent plus vite que la richesse nationale. Les secondes représentent la part qui relève de la garantie socialisée. C'est une assurance collective qui n'a pas pour vocation de coïncider nécessairement avec les dépenses de santé. Des choix sont nécessaires. Déjà le rapport Nora-Naouri de septembre 1979 préconisait une présentation libérale de l'assurance maladie, avec un fort noyau redistributif en faveur des plus défavorisés et des plus malades. En revanche le petit risque serait complètement exclu du remboursement. Ce noyau dur est réalisé avec la couverture maladie universelle et son complément pour les plus défavorisés. Le remboursement à 100 % des trente maladies longues et coûteuses figure dans le code de la Sécurité sociale. Vous avez dit à juste titre et à plusieurs reprises, Monsieur le président, que cette liste devait être revue, mais des choix restent également à faire pour le petit risque. Quand Raymond Barre, Premier ministre, disait que l'assurance maladie devrait progresser comme le PIB, il exprimait exactement cette orientation.

Bref, la loi de financement devrait devenir une loi de finances sociales contraignante, au même titre que celle de l'État. La nouvelle loi organique du 2 août 2005 sur la Sécurité sociale confirme ce rapprochement. Elle prévoit un pilotage rigoureux des dépenses dans chaque branche, dans une perspective pluriannuelle, en cohérence avec les prévisions économiques et les engagements européens. Elle introduit les notions de programme de qualité et d'efficience. On passe ainsi d'un dispositif de moyens à un dispositif de mission, dans le droit fil de la loi organique relative aux lois de finances, la fameuse LOLF, qui couvre toutes les finances publiques, dont les finances sociales sont partie intégrante. La loi du 2 août 1995 oblige à la certification des comptes sociaux, à l'instar de celle des comptes de l'État, ce qui est l'amorce du troisième pouvoir, une magistrature des comptes sociaux qui fait jusqu'ici défaut.

J'en viens au bilan et aux perspectives. Un point paraît fondamental : l'attachement viscéral des Français à la Sécurité sociale. Pourtant, l'ordonnance du 4 octobre 1945 est passée inaperçue dans la presse.

Le Figaro du lendemain titrait sur la visite du général de Gaulle dans la zone d'occupation française en Allemagne et seul un entrefilet, en page deux, annonçait : « En 1946, les assurances sociales seront réorganisées ». On n'a donc pas perçu à ce moment l'importance du plan de Sécurité sociale. Mais ce sentiment s'est installé progressivement dans l'opinion. Tous les sondages le montrent, tant après 1945 qu'après 1967, on le voit fort bien dans l'ouvrage de Mme Dominique Aron-Schnapper, *La Révolution invisible*. Est-ce à dire que les Français ont abandonné toute participation et se résignent à un système subi ?

Je n'en crois rien. Des résurgences apparaissent. J'en prends pour témoignage les États généraux de la Sécurité sociale lancés par Philippe Séguin en 1987, à Paris comme en province. Un comité des sages prestigieux présidait l'ensemble, avec Pierre Laroque, Simon Nora, Jean Choussat, le professeur Jean Bernard, Jean Picot. Le rapporteur général était Jean Marmot, auquel nous pensons tous le cœur serré. Dans son introduction, Jean Marmot souligne que ce rapport, énorme, de quelque 1 129 pages, rédigé en toute indépendance, et qui n'a jamais été publié, est le fruit d'une consultation d'une ampleur sans précédent sur l'avenir de notre Sécurité sociale. Le président Pierre Laroque a fait observer avec quelque malice que c'est la seule année où l'assurance maladie a été en équilibre.

Que faudrait-il faire ? Nous avons côte à côte la démocratie sociale, un peu assoupie, et la démocratie politique, en plein essor. Il faut non les opposer, mais les conjuguer. Elles sont l'une et l'autre légitimes. La démocratie sociale implique l'élection, au moins des représentants du monde du travail dans les conseils d'administration élargis à d'autres membres. Il n'y a pas de démocratie sans élection, comme le soulignait Jean Marmot. Les dernières ont eu lieu en 1983. Elles ont depuis lors été supprimées en droit ; il faudrait les rétablir.

Ensuite, une passerelle devrait être prévue entre la démocratie sociale retrouvée et la démocratie politique. L'instrument existe : ce sont les conventions pluriannuelles d'objectifs et de gestion, mais elles sont incomplètes car elles ne concernent actuellement que la gestion administrative et l'action sociale. Il faudrait les étendre à une régulation concertée des prestations elles-mêmes, qui forment l'essentiel de la masse financière. Des engagements verbaux ont été pris en ce sens par le Gouvernement. Il faut les concrétiser pour donner vie à une « démocratie contractuelle », garante d'une programmation à moyen terme acceptée de tous. A défaut, nous devons nous contenter, comme depuis plusieurs années, de mesures ponctuelles, au risque de déboucher sur un conflit.

Lord William Henry Beveridge disait avec raison que la Sécurité sociale était une aventure. Mais l'éthique doit précéder la technique. Pierre

Laroque confiait le 23 mars 1945 aux futurs cadres de la Sécurité sociale : « Il ne suffit pas d'être un technicien, il faut être un apôtre... ».

Mme Dominique Schnapper : Je souhaite, sans entrer dans les détails de l'histoire de la Sécurité sociale, vous faire part de quelques réflexions générales.

Tout d'abord, l'État-providence – pas seulement la Sécurité sociale, mais l'ensemble de la protection – est devenu la forme de la démocratie elle-même. C'est ce qu'on peut appeler la démocratie en actes. Nous n'imaginons pas de pratique démocratique qui ne comporte pas ce projet de protection des membres de la société.

Il faut rappeler dans quelles circonstances historiques la Sécurité sociale s'est construite après la deuxième guerre mondiale. On était alors en plein conflit idéologique et politique avec le monde communiste, et Pierre Laroque, dont nous sommes un certain nombre ici à avoir eu l'honneur de suivre les cours à Sciences-Po, ne cachait pas son ambition de créer une nouvelle forme d'organisation politique, à égale distance du libéralisme et du monde soviétique. Il pensait que l'État-providence qu'il contribuait à créer préservait la liberté politique tout en offrant la même protection que le monde communiste.

Si les institutions ont été créées après 1945, l'idée de la protection apportée par l'État n'était pas neuve. Mon voisin François Ewald a écrit sur le XIX^e siècle un livre qui est devenu un classique. Depuis les lois de l'époque, qui nous paraissent bien modestes, jusqu'à celle sur l'assurance sociale des années 1930, en passant par celle de 1898, dans laquelle il place la source de l'État-providence, l'État s'est fait protecteur. Mais il est vrai que les formes actuelles de cette protection, dont nous avons hérité, datent de 1945.

L'idée de la protection sociale s'inscrit dans le projet démocratique lui-même. Elle est à la fois condition et conséquence du concept même de citoyenneté. Aussitôt après que la légitimité de la citoyenneté a été proclamée lors de la Révolution française, Rabaud Saint-Étienne dit déjà, en janvier 1793 : « Rien ne caractérise mieux la démocratie que la tendance à l'égalité et que les passions et même les violences pour l'opérer. L'égalité politique établie, les pauvres sentent bientôt qu'elle est affaiblie par l'inégalité des fortunes, et comme l'égalité c'est indépendance, ils s'indignent et s'aigrissent contre les hommes desquels ils dépendent par leurs besoins. Ils demandent l'égalité des fortunes ». Autrement dit, on ne pouvait pas, dans l'élan révolutionnaire, dans l'élan de la modernité politique, affirmer l'égalité fondamentale, l'égalité civile, juridique et politique de tous les hommes, sans se poser, dans le même temps, la question d'un minimum d'égalité des conditions économiques et sociales. Aussi, les révolutionnaires ont vu dans

l'effort pour donner des conditions d'égalité à tous les hommes une conséquence directe de l'idée de citoyenneté.

De ce point de vue, la critique portée tout au long du XIX^e siècle par les différentes branches du mouvement socialiste et par le catholicisme social contre le risque d'un caractère excessivement formel des libertés et de l'égalité, a été entièrement assumée à partir de 1945 : nous avons tous désormais adopté l'idée qu'on n'est pas vraiment citoyen si on ne dispose pas de conditions d'existence décentes. Nous sommes tous convaincus que la démocratie implique un projet de protection des individus pour que chacun soit réellement citoyen. Et c'est bien ce qui est dit en 1945 : un minimum de conditions économiques est un fondement de l'exercice même la citoyenneté.

Je pense par ailleurs que nous ne devons pas penser les problèmes de la Sécurité sociale indépendamment de l'ensemble de la protection sociale. Ce que j'ai appelé la « démocratie providentielle » prend certes en compte les différentes branches de la Sécurité sociale, mais l'intervention de l'État consistant à redistribuer une part de la richesse collective de façon donner à tous les membres de la société des conditions d'existence aussi égales que possible, cette intervention s'étend à tous les domaines de la vie sociale. Nous avons ainsi non seulement un État-providence social, mais aussi un État-providence éducatif, un État-providence culturel, un État-providence sportif et, de plus en plus, un État-providence ethnique.

Mais les interventions croissantes de l'État-providence dans la protection sociale, entendue dans un sens très large, constituent un défi pour la citoyenneté politique définie il y a deux siècles, en ce qu'elles n'ont pas de limites évidentes car, à mesure que des besoins sont satisfaits, de nouveaux apparaissent. Ainsi, par exemple, du besoin de vacances à présent ressenti par tous - notion qui, à une époque qui paraît maintenant bien lointaine, n'avait pas de sens.

Si de nouveaux besoins apparaissent, c'est que ce qui est satisfait paraît évident, que les besoins d'autonomie sont toujours plus grands et que le progrès technique a, entre autres vertus, celle de donner une possibilité d'existence à des personnes qui n'auraient pas eu de besoins au cours des époques précédentes. Et l'intervention de l'État, outre qu'elle est croissante, est de plus en plus particulière : on décide d'une disposition générale, puis on constate qu'elle ne s'applique pas à certaines catégories de la population, si bien qu'on en décide une nouvelle, puis une autre, puis une autre... Dans le monde du social, une série de dispositions se superposent, qui visent d'abord des cibles puis, de proche en proche, s'élargissent aux populations qui n'ont pas été touchées par les mesures déjà prises. Les actions sont toujours plus particulières, pour s'appliquer à des populations elles-mêmes définies de manière toujours plus particulière. On l'a vu avec le revenu minimum

d'insertion (RMI), dispositif initialement destiné à ceux qui avaient échappé au filet de tous les dispositifs précédents : on s'est rendu compte ensuite qu'il existait encore une population « infra-érémiste », pour laquelle l'État va sans doute devoir intervenir.

C'est ainsi que l'État social, en intervenant pour protéger les individus et égaliser autant que faire se peut leur condition, risque de remettre en cause un projet politique défini par la transcendance des particularismes et la formulation d'un intérêt général. Il en résulte une tension avec laquelle les démocraties doivent vivre, en combinant la liberté des citoyens et l'égalité, aussi grande que possible, de tous les citoyens. Ces deux projets définissant le projet démocratique lui-même, la voie est étroite. C'est évidemment le rôle des politiques de concilier des valeurs qui ne sont pas en harmonie immédiate, et c'est celui des citoyens de comprendre que la conjugaison de ces valeurs participant du projet démocratique, il convient d'essayer de limiter les effets pervers éventuels de l'intervention accrue de l'État social.

Je ne conclurai pas sans faire référence aux autres États-providence européens, puisque les États d'Europe se distinguent de ceux du reste du monde par l'ampleur des transferts opérés par les institutions de l'État-providence. On peut distinguer, à la suite de Gøsta Esping-Andersen, professeur de sociologie danois, quatre types d'État-providence. Le modèle libéral, celui de la Grande-Bretagne, consiste à intervenir auprès des plus pauvres, avec peu de redistribution entre ceux qui travaillent, car on considère que la meilleure façon de défendre les membres de la société est de leur donner du travail. Le modèle démocrate, celui des pays nordiques, se traduit par une très forte redistribution entre tous les membres de la société. Le modèle continental, celui de l'Allemagne et de la France, lie la protection sociale essentiellement au travail – avec, comme conséquence, les problèmes que l'on sait, compte tenu du taux de chômage observé depuis vingt-cinq ans. Le dernier modèle est celui des pays de l'Europe du Sud, caractérisé par un familialisme fort et une redistribution assez faible.

C'est dans les États-providence qui appliquent le modèle continental que la crise est la plus grave, et elle est plus grave en France qu'en Allemagne dans la mesure où, en France, la collaboration entre les syndicats et le patronat est particulièrement difficile.

J'ai mené une enquête aux Pays-Bas, l'un des pays d'Europe qui a réussi à corriger les effets pervers d'un État-providence qui entraînait une forte démobilité au travail et où l'équilibre financier était complètement déstructuré par l'ampleur de la redistribution. Comment les Néerlandais ont-ils réussi la réforme ? J'ai constaté qu'il n'y a pas eu de « grand soir », mais des aménagements locaux, partiels et prudents. Il y a eu aussi une activité pédagogique collective intense, à laquelle ont pris part politiques et

universitaires, au sein de groupes de réflexion dont les conclusions ont permis d'arrêter des décisions consensuelles au terme d'une concertation entre intellectuels, représentants syndicaux patronaux et ouvriers, et Gouvernement. Je livre cet exemple à la réflexion des Français, car c'est sans doute cet apprentissage collectif des réaménagements qui serait nécessaire si l'on veut sauver une protection sociale dont, qu'on le veuille ou non, la dimension économique ne peut être ignorée. On peut espérer qu'une modification des mœurs politiques en France permettra de sauver la protection sociale à laquelle nous sommes tous attachés.

M. Alain Etchegoyen : Le Plan a joué un rôle historique sous la direction de Pierre Massé, et encore lorsque Jacques Delors y a créé le service des affaires sociales. Ce n'est plus le cas, puisque la planification en France a pris fin avec le projet avorté de XI^e Plan en 1993. Mais nous poursuivons des travaux prospectifs, et nous lancerons ainsi, à la fin du mois, le groupe de projet « Enée », qui se penchera sur le rôle de l'État en matière de protection sociale, rôle envisagé de manière systémique, en recollant les morceaux d'une réflexion jusqu'à présent éparse. Je ne dirai donc rien à ce sujet avant que ces travaux aient été menés à leur terme, sinon que le doute me semble nécessaire. Lorsqu'il s'agit de la protection sociale, le discours général me paraît en effet quelque peu fermé ou, pour mieux dire, de l'ordre du *credo*. Ne faut-il pas mettre en doute certains principes et vérifier qu'ils sont bien compris par les Français ? Car si l'on a raison de rattacher la Sécurité sociale à la trilogie républicaine – liberté, égalité, fraternité –, il existe une certaine manière de scander les valeurs sur laquelle on peut s'interroger.

L'efficacité d'un mot d'ordre récent – « la lutte contre l'insécurité sociale » –, qu'on le tienne pour un slogan ou pour une conviction, en dit long sur la force et la valeur de l'institution à laquelle il est fait allusion par la négation. Par ailleurs, l'assurance maladie continue de servir de métaphore paradigmatique à l'assurance chômage. On se rend compte, lors des discussions qui ont lieu au Plan avec les représentants du patronat, que les entreprises appréhendent les cotisations chômage de la même manière que les cotisations de l'assurance maladie : si je licencie, c'est que je suis malade – si bien que tout le monde paye les mêmes cotisations, que l'on crée des emplois ou que l'on en détruit. Ailleurs, aux États-Unis par exemple, c'est le modèle assurantiel du bonus-malus qui prévaut ; aussi, chaque entreprise cotise en fonction des emplois qu'elle crée et non en fonction d'une métaphore de l'assurance maladie. Cette assimilation dit également la force du modèle de la Sécurité sociale dans tous les domaines de la vie sociale française.

Je suis également assez sceptique – mais Pierre Massé ne disait-il pas du commissariat au Plan qu'il devait être un lieu d'« indiscipline intellectuelle » ? – lorsque j'entends exalter notre modèle social : est-ce une

telle évidence ? Certes, la Sécurité sociale est un outil déterminant de la cohésion sociale, et la situation serait pire si elle n'existait pas, mais elle n'entraîne pas à elle seule la cohésion sociale. La solidarité existe objectivement dans le dispositif, mais est-elle concrète ou abstraite ? Bien sûr, le fonctionnement du système est l'œuvre des élus, mais c'est une obligation imposée à tous et non un choix individuel ; il faut donc faire prendre conscience à chacun que ce système non choisi est un système de solidarité. Lors d'un colloque organisé il y a quelques années, j'ai entendu expliquer qu'il fallait passer de la notion d'« assujetti » à celle de « client » ; mais puisque nous sommes contraints de cotiser, cette assertion est tout à fait contestable.

L'universalité de la solidarité doit prendre corps dans le discours. Or, qu'en est-il ? Un nouveau discours s'élabore, fondamental, sur la responsabilité. Seulement, le terme « responsabilité » a un double usage, et un double usage contradictoire. Il n'est besoin que de parler de la « responsabilité de la dépense » ou de la « responsabilité du déficit » pour comprendre que la connotation n'est pas favorable, de même qu'être responsable de quelque chose, en termes juridiques, ce n'est jamais bien. Et lorsque la presse pose la question de savoir « qui est responsable », les choses se gâtent ; que l'on se rappelle ainsi la recherche de la responsabilité de l'accident survenu dans le tunnel du Mont Blanc, ou de l'affaire du sang contaminé. Mais il est vrai que je demandais moi-même à mes étudiants d'être responsables...

Cette ambiguïté traverse tous les discours politiques. De quelle responsabilité parle-t-on ? Le slogan choisi par une fédération de parents d'élèves dit bien les deux acceptions : « *Si vous êtes des parents responsables, assurez-vous sur la responsabilité !* ». Pourtant, très souvent, dans le discours politique, seul ressort l'aspect négatif ; ainsi, quand on envisage un projet de loi relatif à la magistrature, on le fait sous l'angle du « Comment vont-ils payer leurs fautes ? » et non en soulignant l'aspect positif de l'action des magistrats dans la société française. De même, le débat sur l'avenir de la protection sociale suppose de préciser une notion dont la connotation actuelle est par trop négative.

On se paye aussi de mots lorsque l'on dit que la protection sociale devrait supprimer l'incertitude. Alors que les incertitudes augmentent, je ne vois pas du tout que la protection sociale ait vocation à cela. Il y a dans cette assertion une ambiguïté qui touche au double langage, car l'objet de la protection sociale est plutôt de réduire la vulnérabilité individuelle et collective à l'aléa.

Un dernier point m'inquiète : il semble qu'on ne puisse désormais tenir publiquement qu'un discours sécuritaire. La société française fait ainsi l'éloge répété de la sécurité civile, de la Sécurité sociale, et, d'une manière générale, de toutes les formes de sécurité, ce désir de sécurité atteignant

jusqu'au patronat, qui prévoit pour les siens des « parachutes dorés »... Cet éloge tous azimuts, qui s'ancre pour une part dans la référence à la Sécurité sociale, fait oublier que la sécurité doit servir à faire prendre des risques – la « sécurisation des parcours professionnels » ne tend-elle pas à favoriser la mobilité ? Cette évolution est inquiétante en ce qu'elle révèle sur la capacité de notre société à entreprendre et à innover.

Mme Dominique Schnapper a rappelé que l'on est passé de la liberté individuelle naturelle à la liberté civile en gagnant progressivement en sécurité, mais qu'en contrepartie on perd en liberté. Il faut donc prendre garde à ce que cet échange ne soit pas excessif. La sécurité, qu'elle soit civile, sociale ou professionnelle, doit toujours avoir le même objectif : permettre d'avancer parce qu'on a l'esprit libre.

M. François Ewald : Toute l'ambiguïté réside dans la notion de risque. Le président Jean-Michel Dubernard nous a demandé si la Sécurité sociale réussit à protéger contre les risques de la vie. Or, elle n'a pas été conçue pour cela, mais pour protéger contre les risques sociaux. Je ne suis pas certain qu'il y ait identité entre ces risques, mais ce glissement n'est pas inintéressant.

La Sécurité sociale, telle qu'elle a été instituée en 1945, avait pour objectif la libération du besoin par la couverture des risques du salarié. L'ordonnance énumère les risques sociaux – vieillesse, maladie, accidents du travail, invalidité, décès, charges de famille – : il s'agit de ceux auxquels les salariés sont exposés et qui, lorsqu'ils se réalisent, les privent d'un revenu. C'est la perte d'un revenu, considéré par ailleurs comme acquis, que l'on garantit. L'assurance chômage sera créée beaucoup plus tard, lorsque Charles de Gaulle voudra mettre en œuvre des plans de transformation industrielle, telle la fermeture des mines, et pensera que cela ne peut se faire sans protéger les salariés qui seront privés de travail.

On est donc passé des risques sociaux aux risques de l'existence, et cette transformation est très importante.

La Sécurité sociale a-t-elle réussi ? Dans la sphère qu'elle s'était donnée, celle des risques sociaux, oui, et même davantage, car non seulement elle protège, mais elle a accredité des principes certes formulés dans le préambule de la Constitution de 1946, mais auxquels nous sommes désormais liés. Il s'agit en premier lieu de la solidarité face à certains événements – une solidarité qui, aujourd'hui, dépasse largement les seuls risques sociaux, ce qui signifie que la Sécurité sociale accredité des valeurs au-delà de son périmètre initial. Elle a par ailleurs introduit un autre principe fondamental, celui de l'équité dans l'accès aux soins. A ce sujet, m'exprimant devant M. Maxime Gremetz, je ne peux m'empêcher de noter que la formule choisie par M. Xavier Bertrand et M. Philippe Bas – « chacun y contribue selon ses capacités, chacun

reçoit selon ses besoins » – pour exposer le principe de base de la Sécurité sociale est reprise du programme de Gotha de Marx et Engels... Je n'aurai donc pas la pudeur de Mme Dominique Schnapper : la démocratie sociale dont elle nous a parlé, c'est la réalisation du socialisme tel qu'on le rêvait au XIX^e siècle...

Voilà pour la célébration du passé. Mais si l'on souhaite préparer l'avenir, il faut bien constater que la Sécurité sociale est dans une situation moins brillante. Ses difficultés tiennent à ce que les risques sociaux se sont profondément transformés et que, pendant longtemps, on a demandé aux institutions créées il y a soixante ans de couvrir des risques qui n'étaient plus les risques sociaux mais les risques de l'existence. C'est en quoi l'examen de la transformation des risques sociaux est importante : peut-être le projet a-t-il changé en cours de route.

Je prendrai pour exemple l'assurance vieillesse. Elle a, historiquement, été conçue de différentes manières. En premier lieu a prévalu la notion d'invalidité. Au XIX^e siècle, on pense le problème du travailleur âgé qui, parce qu'il n'a plus la force de travailler, est condamné à la misère, et l'on s'interroge : quelqu'un qui a travaillé toute sa vie doit-il être abandonné à lui-même au moment où il n'en a plus la force ? Mais, lorsqu'en rédigeant la loi de 1910 sur les retraites ouvrières, la première loi d'assurance obligatoire, on fixe un âge à l'invalidité que l'on doit garantir, on le fixe à soixante-cinq ans, alors que l'espérance de vie moyenne à la naissance, à cette époque, pour un travailleur, était de quarante ans. Dans ce contexte, le fait de vivre jusqu'à soixante-cinq ans constitue en effet un risque, et l'on organise une protection pour ceux qui survivent au-delà de cet âge. La même conception - une couverture de survie à un âge donné - vaut en 1945, puisque l'on maintient l'âge de la retraite à soixante-cinq ans, âge que les travailleurs, en moyenne, n'atteignent toujours pas.

Les choses changent sous la présidence de François Mitterrand. En 1982, l'espérance de vie a augmenté, mais l'âge de la retraite est abaissé à soixante ans. On passe alors à une tout autre vision puisque depuis lors, toute personne, en France, a une espérance de vie supérieure à l'âge de la retraite. Autrement dit, on n'assure plus un risque, on garantit un revenu certain à un âge donné. Il n'y a plus de risque, et l'on est passé de l'idée de la protection contre un risque social à la garantie d'un mode de vie. Depuis lors, nous avons une vision limpide de notre vie, organisée en trois grandes étapes : une période de formation suivie d'une période de travail puis de la retraite, formation et retraite étant prises en charge collectivement. C'est une modification fondamentale qui explique pourquoi nous sommes très attachés à la protection sociale, devenue un mode d'organisation de notre vie selon une construction artificielle.

La récente loi sur les retraites a profondément modifié cette organisation du cycle de notre vie. Elle l'a remise en cause en introduisant une incertitude sur le moment où l'on prendra sa retraite, en obligeant à anticiper tous les événements de sa vie future et, aussi, en contraignant à anticiper dès son jeune âge les moyens de se couvrir patrimoniallement. On est ainsi passé d'une grande lisibilité à une grande incertitude.

L'assurance maladie a vécu la même histoire. En 1946, elle couvrait essentiellement les arrêts de travail ; ce n'est qu'en 1958 que la part du budget de l'assurance maladie consacrée aux dépenses de soins va l'emporter. Mais si l'on s'en tient à la définition de la santé que donne l'Organisation mondiale de la santé (OMS) – « l'état de bien-être » – on doit s'interroger : sommes-nous dans le cadre de la couverture d'un risque ou également dans l'organisation d'un mode de bien-être ? Là encore, les notions de base de la Sécurité sociale ont été profondément modifiées ; il s'agit à présent d'organiser solidairement des modes de vie. Dans le même temps, de nouveaux risques sont apparus, dont celui, qui apparaissait secondaire à l'origine, de ne pas avoir de revenus pour cause de chômage – ou d'une exclusion du marché du travail pouvant découler d'un handicap. Ce sont bien là les risques de l'existence et, avec l'institution du RMI, la Sécurité sociale a pris une autre direction. Au demeurant, il est intéressant de constater que l'on ne confie plus ces extensions de protection à la Sécurité sociale, qui les a rendues conceptuellement possibles, mais à des fonds ou à des assurances.

Il a été dit précédemment que les Français n'ont pas une conscience claire de ce qu'est la protection sociale à laquelle ils sont si attachés. Il est vrai qu'ils ont plutôt une attitude de consommateurs de droits. Dans le cadre européen, cette consommation de droits se fait de manière concurrentielle, comme on commence à le constater avec les frontaliers, et, le droit communautaire ayant imposé la garantie pour tous de la consommation de soins dans les autres pays de l'Union, on va peut-être voir se développer ce comportement – « Je vais chercher mes soins là où ils sont les meilleurs » – qui n'est pas forcément très solidaire.

En conclusion, sur le plan idéologique, le programme originel de la Sécurité sociale a été réalisé et au-delà. Chacun est attaché à cette promesse indéfinie de justice et de protection, mais il faut réfléchir au lien entre attachement et liberté. Mais c'est aussi un système où la socialisation absorbe la responsabilité. Je l'ai dit, la Sécurité sociale va bien au-delà de son programme initial et elle a beaucoup de mal à financer cet au-delà de plus en plus indéfinissable. L'aléa moral devient considérable car, à ce stade, la protection ne fait pas que protéger contre le risque, elle le crée puisque ceux qui sont protégés ont l'intérêt ou la facilité de faire apparaître le risque contre lequel ils sont couverts. Il est facile d'imaginer la situation de l'assurance

maladie en disant simplement que si, demain, je décide d'être malade, j'irai consulter et qu'il suffira que le médecin dise « Oui, vous êtes malade » pour que la Sécurité sociale soit engagée.

Il faut replacer la Sécurité sociale dans une histoire beaucoup plus longue, celle de l'histoire des protections, de la société assurantielle. Et si la Sécurité sociale apporte à cette histoire des valeurs inestimables, cela ne signifie pas que les institutions et les techniques ne doivent pas être réexaminées.

M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire : Je remercie les orateurs et j'appelle les questions.

M. Maxime Gremetz : S'agissant du contexte historique, je rappelle que c'est bien le CNR, toutes tendances confondues, qui a décidé le principe de la Sécurité sociale. Nous – les communistes – y avons joué un grand rôle, mais nous ne revendiquons pas le monopole. Alors que le pays était dévasté par la guerre, la représentation nationale a décidé qu'il fallait créer une Sécurité sociale, fondée sur des principes que je rappellerai puisqu'ils ne l'ont pas tous été. Ce sont ceux du préambule de la Constitution de 1946 intégrés au préambule de la Constitution de la V^e République, qu'il n'est pas inutile de citer : *« La nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. »* Cela signifie qu'il ne s'agit pas seulement d'une protection, d'une assurance, mais de placer l'être humain au cœur de la société.

M. François Ewald : La nation s'y engage, mais cet engagement ne passe pas nécessairement par la Sécurité sociale.

M. Maxime Gremetz : Il fallait donc reconstruire un pays dévasté et, en même temps, il fallait conférer des droits. Le principe qui fonde la Sécurité sociale et le régime des retraites, c'est la solidarité entre les générations et non, seulement, la solidarité immédiate. Là est l'originalité du système français, fondé à la fois sur la solidarité intergénérationnelle et sur la création de richesses – ce pourquoi les cotisations sont payées. La Sécurité sociale n'est pas un cadeau, puisque les retraites sont payées par les prélèvements sociaux, et le système de 1945 avait fixé les cotisations salariales et patronales au même niveau, ce qui n'est plus exactement le cas.

Rien de tout cela n'a été dit mais, comme je suis prudent, j'ai apporté un fascicule qui récapitule les propositions d'avenir pour la Sécurité

sociale élaborées par les parlementaires du groupe communiste et républicain. Je les résumerai de la manière la plus concise qui soit. Oui, il existe un avenir pour la Sécurité sociale ; non, le déficit n'est pas obligatoire ; oui, les dépenses de santé doivent augmenter, en raison de l'allongement de l'espérance de vie et du progrès technique. Ce fascicule, que je tiens à la disposition de tous, contient également les réformes du financement qui doivent être envisagées pour tenir compte des mutations sociales et de la montée du chômage.

M. Pierre-Louis Fagniez : Si, jusqu'en 1958, la Sécurité sociale se limitait plus ou moins au remboursement des accidents du travail, c'est-à-dire du manque à gagner, c'est qu'il n'y avait pratiquement aucune dépense de santé – très peu d'antibiotiques, et le peu de chirurgie que pratiquait alors le professeur Dubernard... Mais, depuis 1958, ces dépenses n'ont cessé d'augmenter. M. Michel Lagrave a exposé que M. Raymond Barre avait proposé de proportionner les remboursements à l'évolution du PIB. Toutefois, le président de la Cour des comptes, M. Philippe Seguin, lors de son audition sur les comptes de la Sécurité sociale, nous a dit que ce qui a été fait en 1946 ne pouvant évidemment être adapté à la situation actuelle, il convenait de préparer une « révolution » du financement des comptes sociaux, et qu'affecter à cette dépense une proportion du PIB serait un leurre car, la dépense augmentant inexorablement, il faudra faire des choix, qui ne pourront être dictés par notre PIB. Quels devraient être ces choix ?

M. Michel Lagrave : M. Raymond Barre n'avait pas dit que la dépense d'assurance maladie devrait être proportionnelle au PIB, mais que sa progression devrait suivre le PIB sans le dépasser. Cette option reste d'actualité : la dérive actuelle tient à ce que l'on fait coïncider dépenses de santé et dépenses d'assurance maladie, et que ces dernières progressent plus vite que la richesse nationale. C'est un fait, et c'est légitime. Il faudra donc, en effet, faire des choix. Comme il faut continuer de couvrir les gros risques et la population défavorisée, l'interrogation doit porter sur le petit risque : faut-il tout rembourser ? N'est-il pas concevable de différencier les tarifs de remboursement selon la nature du petit risque ? Pierre Nora et Jean-Charles Naouri, hommes de gauche, estimaient qu'il fallait exclure le petit risque du remboursement, mais Pierre Bérégovoy, dans l'action qu'il a menée lorsqu'il était Premier ministre (1992-1993), ne les a pas suivis. Pourtant, on sait que l'assurance maladie va s'enfoncer si l'on attend pour le faire.

M. François Ewald : Deux visions de ces choix sont possibles : à partir de l'offre ou à partir de la demande. Pour des raisons que l'on peut comprendre, la philosophie des réformes, depuis le plan Juppé (1995), est que l'on part de l'offre pour essayer d'organiser les choix, sur la base d'une utopie dite « le juste soin », le moment où la raison médicale rencontre la raison économique. De cette utopie qui perdure découle la création de dispositifs de

plus en plus administratifs chargés de dépister les déficiences de la raison médicale ; c'est ainsi que l'on en vient au déremboursement de certains médicaments considérés comme insuffisamment efficaces. Mais pourquoi ne pas agir sur la base de la demande ? Le système actuel est fait pour qu'aucune demande collective ne puisse s'exprimer puisque, le consommateur étant individualisé, la demande est atomisée. On pourrait au contraire imaginer de mutualiser les demandes. Elles ne seront pas nécessairement excessives, ni homogènes, car tout le monde n'a pas le même rapport aux soins et n'est pas exposé au même type de maladie, et des arbitrages pourraient alors se faire. Mais c'est une autre vision des choses.

M. Alain Etchegoyen : Je suis surpris de l'étonnante difficulté à anticiper qui s'est manifestée en France, alors que les données démographiques sont parmi les plus simples à interpréter. Un gros effort de réflexion doit être fait sur l'avenir du financement des besoins du grand âge – ce que l'on appelle le cinquième risque. Le Plan a organisé la prospective des maisons de retraite. Il faudra définir ce qui sera financé, pourquoi et selon quel scénario ; déterminer le rôle de la famille ; établir comment parvenir à conserver la plus grande liberté de choix possible entre le maintien des personnes âgées à domicile et le placement en maisons de retraite ; réfléchir s'il convient de financer la nourriture quotidienne – que chacun prend de toute façon – ou les soins. Dans ce domaine aussi, il faut anticiper.

Le Plan a engagé, pour travailler sur ces questions et pour essayer de comprendre ce que seront demain la demande, les métiers et les besoins, des ethnologues spécialistes en particulier des aborigènes et des Dogons. Partir de choses plus simples devrait permettre une approche plus qualitative de ces sujets.

M. Jean Bardet : En tant que député de la famille gaulliste, je dirai à Maxime Gremetz que je suis fier que le général de Gaulle ait créé la Sécurité sociale, même si cela s'inscrivait en effet dans la continuité du Conseil national de la Résistance.

M. Maxime Gremetz : Vous oubliez Ambroise Croizat...

M. Jean Bardet : Non, pas plus que je n'oublie pas que c'est le Parlement issu du Front populaire qui a donné les pleins pouvoirs à Pétain, lequel fut ensuite condamné à mort...

Quand quelqu'un inspire et quand quelqu'un fait, c'est celui qui fait qui est responsable.

Le gaullisme signifie-t-il la rupture ? Un débat est aujourd'hui engagé au sein de notre mouvement. J'en suis pour ma part convaincu : il l'a montré en 1940, en 1958 et en 1968. Aujourd'hui une autre rupture est

indispensable pour la Sécurité sociale car ce qui avait été fait en 1945 ne peut être transposé en l'état en 2005 : à l'époque, la retraite était à soixante-cinq ans et l'espérance de vie à 67 ans ; aujourd'hui on part à la retraite à soixante ans et l'espérance de vie des femmes atteint quatre-vingt-quatre ans. De plus, en 1945, la Sécurité sociale avait été créée pour les travailleurs salariés. Il s'agissait donc d'un système bismarckien. Aujourd'hui, elle a été étendue à d'autres groupes et elle est financée à la fois par les cotisations et par l'impôt. Il s'agit donc d'un système mixte, à la fois bismarckien et « beveridgien ».

Par ailleurs, on parle de « déficit » de la Sécurité sociale, or il ne s'agit pas d'une entreprise commerciale, pour laquelle on détermine le bénéfice ou le déficit en mettant en balance les entrées et les dépenses, mais d'un service. Celui-ci a certes des entrées et des dépenses, mais elles ne peuvent être maîtrisées, car les premières dépendent du taux de chômage et les secondes de l'ONDAM – qui n'est pas une obligation mais un objectif. On peut donc simplement considérer que les prévisions d'entrées et de dépenses ne coïncident pas. Parle-t-on du déficit de l'armée ou de l'éducation nationale ?

L'augmentation des sorties est liée à l'allongement de l'espérance de vie – sur lequel personne ne veut revenir –, à l'augmentation des dépenses de santé – en tant que médecin, j'ai tendance à penser que les deux sont liés – et enfin à la gabegie. Tous les gouvernements depuis vingt ans s'attaquent à cette dernière en pensant qu'il suffit de résoudre ce problème pour effacer les deux autres, par un effet d'enchantement. Pensez-vous que c'est uniquement en luttant contre les abus qu'on parviendra à freiner à long terme l'augmentation des dépenses de la Sécurité sociale ?

Mme Dominique Schnapper : Vous dites qu'on ne peut pas parler de déficit de la Sécurité sociale car il ne s'agit pas d'une entreprise. Mais il y a quand même bien un problème politique qui est de savoir la part des ressources publiques qu'on veut consacrer aux dépenses de santé. Et nous savons bien que ces dernières sont surtout en faveur des vieux. Consacrer les ressources publiques aux générations les plus âgées relève bien d'un choix politique capital.

Vous considérez qu'il faut une rupture et il est vrai, nous l'avons tous dit de façons différentes, que les conditions ont profondément changé entre 1945 et aujourd'hui. D'ailleurs les pays européens se différencient en fonction de leur capacité à réformer. La France n'est sans doute pas la plus à l'aise dans cet exercice, elle qui se tourne ans plus volontiers vers la rupture et la révolution que vers les transformations en douceur. Mais, avant toute réforme, la première étape consiste à dire comment, collectivement, on décide ce qu'on consacre à la santé et à l'allongement de l'espérance de vie. C'est ce débat collectif qu'il faudrait avoir.

Mme Nathalie Kosciusko-Morizet : On a beaucoup parlé de la Sécurité sociale en général, mais on a peu distingué entre les différentes branches. Pour ma part je suis troublée que l'on accepte qu'une branche finance les autres. Avez-vous un commentaire à faire ce propos, ou considérez-vous que ce sujet est accessoire ?

M. Alain Etchegoyen : Ce sujet est au cœur de ce que prépare actuellement le Plan sur la protection sociale en général. Les équilibres, les transferts de branche à branche sont à traiter en priorité. Mais je ne veux pas dire n'importe quoi sur le sujet. Il faut y travailler assez pour pouvoir anticiper. Et c'est aussi lié à d'autres problèmes. Plusieurs intervenants ont rappelé le lien entre Sécurité sociale et travail ; nous allons aussi être de plus en plus amenés à réfléchir sur la protection sociale et l'évolution des modes de vie.

M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire : Si le Plan, qui est quand même censé faire de la prospective, exige de s'appuyer sur des bases solides, on imagine dans quelle difficulté nous sommes, nous parlementaires, quand nous devons prendre des décisions...

M. Alain Etchegoyen : Nous sommes là pour répondre dans l'urgence sur le long terme, c'est-à-dire pour indiquer que telle ou telle décision prise aujourd'hui se situe dans tel ou tel scénario à quinze ans.

M. François Ewald : Cette question est lancinante dans l'histoire de la Sécurité sociale, parce que cette dernière a changé de philosophie selon les époques. Dans la vision d'origine de Pierre Laroque, il s'agissait d'une caisse unique qui couvrait l'ensemble des besoins, et la question de la compensation ne se posait même pas puisqu'elle était inscrite dans l'ordre des choses. C'est la réforme de 1967 qui a introduit l'idée qu'il fallait séparer les risques. Mais dans ce cas, on ne pouvait plus tout à fait parler de Sécurité sociale. D'ailleurs, aujourd'hui, le public confond la Sécurité sociale avec une de ses branches, l'assurance-maladie. En fait, on a une vision de la protection avec des dispositifs très différents pour chacun des risques. Or, dans l'histoire de l'assurance, la règle fondamentale est celle de la division des risques et non de la protection globale, parce que, derrière, la vision essentielle est celle de la responsabilité.

Quand on a créé le système, un des principaux problèmes était l'imprévoyance des institutions de prévoyance : comment faire en sorte qu'elles ne s'engagent pas au-delà de ce qu'elles pouvaient ?

Le Conseil constitutionnel a récemment rendu une décision sur la possibilité de reporter la dette d'une génération sur l'autre. Pour ma part, je propose d'introduire dans la Constitution un principe de précaution sociale, en

vertu duquel il faudrait que les comptes de la Sécurité sociale soient organisés de telle manière qu'on n'engage jamais les choix des générations futures.

Mme Nathalie Kosciusko-Morizet : Je suis heureuse d'entendre que vous vous ralliez au principe de précaution. Vous trouverez dans la charte de l'environnement, que vous avez tellement décriée, des choses intéressantes sur les générations futures...

Mme Dominique Schnapper : Ce qui me paraît poser problème dans les transferts de branche à branche, c'est qu'ils sont présentés de manière technique et opaque alors qu'il s'agit de grands choix politiques de gestion de la Sécurité sociale, qui devraient être discutés : faire passer des fonds de la branche famille à la branche santé, cela veut dire faire le choix des vieux aux dépens des jeunes.

M. Michel Lagrave : Il y a deux choses différentes, le financement et la trésorerie. Le financement, ce sont les réformes de 1967, c'est-à-dire que chaque branche est autonome et doit s'équilibrer. La trésorerie, elle, est commune et on a ainsi l'illusion qu'il y a une sorte de compensation de branche à branche. C'est de là que vient l'ambiguïté. À l'origine, Pierre Laroque avait évacué le problème en créant une caisse unique sans compensation entre tous les risques.

Du point de vue du financement, il y a un déficit cumulé de plus en plus important et il faut bien le combler, ce qu'on fait par la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) qui, censée être limitée dans le temps, a sans cesse été prolongée. On va ainsi en arriver à rejeter la dette sociale de notre génération sur les jeunes. Et le pacte social pourrait bien s'effondrer alors, si les jeunes refusent de subir les conséquences de l'irresponsabilité de la génération précédente.

M. Pierre Hellier : Alors que la création de la Sécurité sociale était une révolution, je suis frappé par la modestie du titre du *Figaro* que M. Michel Lagrave nous a rapporté : « Les assurances sociales seront réorganisées »...

M. Alain Etchegoyen a évoqué le cinquième risque et, puisqu'on parle de précaution, j'aimerais savoir ce qu'il prévoit pour le grand âge, en particulier pour la maladie d'Alzheimer. À l'heure actuelle, on continue à créer, pour les patients qui en sont atteints, de petites structures accolées aux maisons de retraite mais, dans la mesure où quatre personnes sur cinq qui entrent en maison de retraite ont un problème lié à cette maladie, on commence à se demander s'il ne faudrait pas faire l'inverse, c'est-à-dire avoir une grande structure dédiée au traitement des malades d'Alzheimer et une petite maison de retraite à côté. Cela aurait bien sûr des conséquences en termes d'architecture

et d'équipements, et il convient donc d'avoir une réflexion prospective en la matière

M. Alain Etchegoyen : Avec notre programme consacré à la gestion de la fin de vie, nous sommes bien évidemment confrontés à Alzheimer et nous sommes effectivement amenés à travailler sur l'organisation des maisons de retraite. Un des ethnologues dont je parlais étudie précisément ces questions.

On voit bien là qu'il ne suffit pas de calculer les dépenses à venir mais qu'il faut aussi s'intéresser à la façon dont on va vivre demain. Tous les pays ne sont pas confrontés au même problème : en Europe du Sud le vieillissement est davantage géré au sein des familles. Tel n'est pas le cas en France. Cela ne tient pas seulement à l'individualisme, mais aussi tout simplement à nos modes de vie, en particulier à la plus grande mobilité des personnes.

Pour Alzheimer, sans doute faudra-t-il falloir que l'on sorte du système de Sécurité sociale et que chacun, préparant le grand âge, utilise ses propres ressources pour financer ces investissements très importants.

C'est une question que nous étudions conjointement avec l'INSERM, car elle est liée à la médicalisation et aux modes de vie.

Le président Jean-Michel Dubernard : L'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé (OPEPS) a fait aussi un excellent travail sur la maladie d'Alzheimer et je regrette que Cécile Gallez, qui est l'auteur du rapport de l'office sur ce sujet, ait été empêchée de se joindre à nous ce matin.

J'avoue être un peu déçu par les réponses que j'ai entendues que ce matin, en particulier par les vôtres, Monsieur le commissaire au Plan, qui êtes pourtant l'homme de la prospective. Je souhaite donc revenir sur trois questions.

Tout d'abord, je n'ai pas entendu de réponse à celle que j'avais posée sur l'impact de l'intégration européenne sur notre Sécurité sociale. J'ai cru que Mme Dominique Schnapper allait répondre quand elle a présenté les quatre systèmes qui coexistent en Europe, mais elle n'a pas dit si elle pensait que l'un d'eux allait s'imposer ou si on allait harmoniser les quatre.

Ensuite, M. François Ewald a commencé à parler du principe de l'assurance qui s'écroule quand le risque devient une quasi-certitude, de l'altération de la solidarité entre les générations à cause de la perception qu'on a de la réciprocité. Pensez-vous qu'on pourrait aller jusqu'à la rupture, voire jusqu'à une guerre entre les générations ?

Enfin, prend-on aujourd'hui suffisamment compte l'effet des différentes formes de prestations sur le fonctionnement de la famille ? Ne valorisons-nous pas à l'excès le principe du paternalisme d'État, que Mme Catherine Labrusse-Riou, professeur de droit à l'université Paris I-Panthéon Sorbonne, dénonçait il y a quelque temps ? Mme Élisabeth Guigou a pour sa part défendu, à un moment, l'idée d'une allocation d'autonomie pour les jeunes, au détriment des allocations familiales, parce que, disait-elle, « il est important que les jeunes aient les moyens d'être autonomes, notamment vis-à-vis de leur propre famille », que vous inspire cette idée ?

Mme Dominique Schnapper : Si les principes et les valeurs sont communs, il y a de telles différences dans l'organisation de l'État-providence, qui relève dans chaque pays d'une histoire particulière – qu'il s'agisse des relations entre l'État et les pouvoirs locaux, entre l'État et le marché, ou entre l'État et les familles – que j'imagine mal la construction européenne avoir, dans les quinze ans à venir, surtout compte tenu de la crise actuelle, un grand impact sur l'organisation de la protection sociale dans les différents pays. Elle est, plus que toute autre dimension de l'action de l'État, insérée dans les institutions et dans les structures sociales de chaque pays.

S'agissant de la rupture entre les générations, nous savons tous que nous sommes en train de laisser à nos enfants et à nos petits-enfants une dette qui, du point de vue moral, est tout à fait scandaleuse, puisque nous n'assumons pas les conséquences des décisions que nous prenons collectivement. Y aura-t-il rupture ? Les jeunes se révolteront-ils contre ce comportement indéfendable ? Je pense que nous posons une bombe qui aurait quelque justification à éclater.

L'ensemble de la politique sociale a eu pour effet d'individualiser les membres de la famille. La logique de la protection sociale avancée repose sur les droits des individus et non de la famille par rapport à l'État.

C'est ce que l'on voit dans les pays sociaux-démocrates : ainsi, les jeunes Danois acquièrent très tôt des droits individuels, ce qui se fait aux dépens du collectif. Mais les pays qui n'ont pas poussé aussi loin la social-démocratie résistent à ce modèle. C'est pourquoi je crois plutôt au maintien des spécificités nationales dans ce domaine.

M. François Ewald : La Sécurité sociale est une institution essentiellement politique, et la forme qu'elle a prise à la Libération traduit les rapports de force politiques et sociaux de l'époque. C'est pourquoi il me paraît difficile de faire de la prospective sur les problèmes politiques que l'on cherchera à résoudre grâce à des institutions telles que la Sécurité sociale, car on ne sait pas quels événements sont susceptibles de bouleverser la donne. Mais comme la question est d'ordre politique, il est de la responsabilité de ceux

qui gèrent la Sécurité sociale de créer des institutions politiques. Ainsi, Pierre Laroque aurait pu, en 1945, poursuivre ce qui se faisait dans le cadre de l'assurance sociale en renforçant la mutualité, mais il a fait un autre choix, celui de confier la gestion du système aux partenaires sociaux.

Je pense que la Sécurité sociale a maintenant un effet destructeur sur les institutions sociales. Aujourd'hui, toute réforme est l'occasion d'un surcroît d'administration qui met le système en crise et qui prolifère sur la gestion de la crise. Or, plus il y a d'administration, moins il y a de social. Les politiques doivent se demander si les difficultés que connaissent les systèmes de protection ne pourraient être l'occasion de recréer des institutions à travers lesquelles les gens peuvent se prendre en charge eux-mêmes. Cela pose la question de la famille, la première institution chargée de porter les risques de l'existence. Il faut y réfléchir. On parle beaucoup, en ce moment, des différentes formes de mariage, mais c'est une question différente de savoir ce qu'il faut confier à la famille. Or, cette dimension est absente de vos débats actuels, qui sont très administratifs. En ce moment, le législateur crée un système dans lequel il y a de plus en plus d'État et d'individu, et de moins en moins de social et d'institutions. Est-ce là votre vision de la France de demain ? Pensez-vous qu'elle sera gouvernable ? Je n'en suis pas sûr, et je ne pense pas que cette philosophie soit très intéressante.

Vous avez créé une anthropologie nouvelle : des individus dépendants, que vous tenez et qui vous tiennent, mais c'est une dépendance formidable car elle se fait au travers de l'exercice de droits, dans une obscurité confortable où tout est remis à plus tard. Peut-on craindre une révolution des jeunes générations ? Mais, à l'heure de la mondialisation, comme le disait le philosophe Albert Hirschmann, on ne se révolte pas par l'affrontement, on s'en va. S'en aller, c'est délocaliser, mais ce qui est aussi très préoccupant, c'est le nombre de jeunes, parmi les meilleurs, qui quittent la France. Ceux qui restent ne se révolteront probablement pas contre leurs parents, mais l'on peut craindre une révolte politique qui entraînera une configuration politique nouvelle que personne n'est capable d'imaginer aujourd'hui.

M. Michel Lagrave : Je partage l'avis exprimé par Mme Dominique Schnapper, selon qui la Sécurité sociale est l'affaire de chaque État membre et ne peut être européenne car elle est le reflet de chaque société. Voilà pourquoi il n'y aura pas de modèle social européen à terme. A mon sens, ce ne serait d'ailleurs pas souhaitable pour la France, car ce serait un modèle moyen qui constituerait une régression. En revanche, il faut étudier la convergence des objectifs pour éviter de trop grands écarts entre les États membres. On a vu, avec l'Espagne et l'Irlande particulièrement, que l'intégration à l'Union européenne est facteur de progrès économique et social.

Pour ce qui est de la famille, prenons garde au paternalisme d'État. Dans *Pour le meilleur et sans le pire*, la sociologue Evelyne Sullerot dit se méfier de « l'État-père ». Elle souligne qu'il faut éviter de trop déléguer la fonction familiale aux travailleurs sociaux et se prononce en faveur d'une politique familiale centrée sur l'enfant, quelle que soit la configuration des familles.

S'agissant de la rupture entre les générations, je note que, certes, des jeunes quittent notre pays, mais qu'en général ils reviennent. Il faudrait, selon moi, habituer les enfants à la notion de Sécurité sociale dès l'école primaire. Pour avoir eu l'occasion d'intervenir dans une école, j'ai constaté que des enfants de sept ans comprennent déjà très bien de quoi il s'agit. Il faut faire intégrer la notion de solidarité dès l'enfance et, *a fortiori*, la rappeler lors des études supérieures ; or, je suis frappé de constater que les étudiants en droit ne choisissent que très rarement le droit de la Sécurité sociale et que les étudiants en médecine en ignorent tout. Il serait bon de faire au moins lire à tous les étudiants en droit, en médecine et en pharmacie, sans exception, l'exposé des motifs de l'ordonnance de 1945, par ailleurs écrit dans un français superbe.

Le président Jean-Michel Dubernard : C'est une bonne suggestion, mais la barque des étudiants en médecine est déjà bien chargée...

M. Michel Andrieu, délégué général et porte-parole de l'Association nationale des professionnels et acteurs de l'action sociale (ANPASE) : Nous redoutons les conséquences du manque d'investissement en faveur de la protection de l'enfance, alors que le nombre d'enfants maltraités ne cesse de croître. Il faudrait en renforcer les moyens, mais les politiques se trouvent confrontés aux besoins d'une population d'électeurs vieillissants.

Mme Dominique Schnapper : Je ne peux me prononcer sur ce point mais, de manière générale, je m'interroge toujours quand des besoins s'expriment : s'agit-il de besoins nouveaux – et, dans ce cas, faut-il renforcer la protection de l'enfance ? – ou de choses qui étaient tues dans le passé et qui maintenant sont dites ?

M. Michel Régereau, président de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés : Je pense, comme Mme Dominique Schnapper, que le sujet politique principal dont il faudrait débattre à l'occasion de l'examen du PLFSS est la définition de la part de la richesse nationale qui doit être mutualisée et redistribuée – et dans quelle proportion à chacune des branches. Plus largement, le débat devrait conduire à définir quelle part du budget de l'État on souhaite affecter à la défense, à la police, à l'éducation, à la recherche, aux infrastructures...

J'observe d'autre part qu'il existe de très grandes différences entre les branches. Pour les retraites, on peut dire que c'est l'État qui signe le chèque.

Il en allait de même pour la branche famille, mais le contexte économique joue, qui fait s'accroître le nombre des allocataires du RMI, et la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) intervient désormais aussi hors du strict domaine de la famille. Pour l'assurance maladie, ce sont les malades et les professionnels de santé qui signent le chèque, ce qui rend la régulation très complexe. Or, l'allongement de l'espérance de vie, l'évolution des techniques et celle du niveau de vie et du niveau culturel sont autant de facteurs qui poussent à la dépense. Une réflexion s'impose donc sur la dépense, sans quoi ce sont les usagers les plus aisés qui se serviront du système. On risque aussi des ruptures graves dans l'accès aux soins et dans la permanence des soins selon que l'on habite en ville à proximité d'un centre hospitalier universitaire (CHU) ou à la campagne, si l'on ne parvient pas à concilier le principe de l'égalité d'accès, auquel le Conseil constitutionnel est très attentif, et celui de la liberté d'installation et de prescription.

Chacun doit se sentir davantage responsable et se dire que si la santé n'a pas de prix, les soins ont un coût, et que chaque euro dépensé doit l'être à bon escient. C'est pourquoi l'assurance maladie s'attache à éliminer tout ce qui fait double emploi, à améliorer la coordination des soins et à s'assurer que les prescriptions sont faites à juste titre. Voilà ce qui explique les parcours de soin, le dossier médical personnalisé et l'incitation à la prescription de médicaments génériques. J'attends d'ailleurs beaucoup des référentiels de la Haute Autorité de santé, dont j'estime qu'ils devraient faire l'objet d'un débat public. S'agissant plus particulièrement du déremboursement des médicaments à service médical rendu insuffisant, il faut élever le débat. Au lieu de se limiter à dire que c'est une source d'économie, mieux vaudrait poser la question en ces termes : faut-il continuer à consacrer les ressources à ces produits ou privilégier la recherche sur de nouvelles molécules permettant de lutter contre le cancer ? En somme, le débat sur le PLFSS devrait être aussi un débat d'orientation politique.

M. Jean-Claude Régi, président de la Fédération des médecins de France : La notion de déficit de la Sécurité sociale, évoquée par tous les orateurs, ne laisse de me surprendre ; la santé n'est-elle pas un service public ? C'est un rêve de penser que l'on parviendra à maîtriser les coûts uniquement par les mesures, certes nécessaires, qui sont mises en œuvre, alors que les dépenses d'assurance maladie iront inévitablement croissant. La réflexion de fond doit porter sur le financement, car l'on ne peut tableur seulement sur la chasse au gaspillage. Une vision nouvelle est indispensable car, pour l'heure, les médecins ont le sentiment d'être désignés comme des boucs émissaires quand bien même ils font leur métier, pour la plupart, de façon responsable. En axant le débat sur le déficit, on fait d'eux des parias.

Le président Jean-Michel Dubernard : Il était intéressant d'entendre le point de vue d'un syndicaliste médical de poids. Il est vrai que l'on a tendance chercher des boucs émissaires, que ne doivent être ni les malades, ni les médecins, car cela n'a pas lieu d'être.

M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire : Il me revient de conclure cette table ronde, ce que je ne ferai pas sans souligner qu'avec la Sécurité sociale, on touche à un sujet fondamental car il ne s'agit pas seulement d'arithmétique : c'est aussi une conception de la société qui est en jeu. En signant l'ordonnance du 4 octobre 1945, le général de Gaulle a voulu inscrire dans les textes l'unité retrouvée des Français, qui devaient se regrouper pour participer à la reconstruction « dans la sécurité et dans la dignité », selon les mots qu'il avait prononcés au Palais de Chaillot le 12 septembre 1944. C'est bien un projet de société qui était ainsi ébauché, et l'on peut penser que la conception française de la Sécurité sociale, qui combine responsabilité collective et responsabilité individuelle, permet à la « passion pour l'égalité », ce moteur de la démocratie dont parlait Tocqueville, de mieux s'exercer.

L'étape de 1945 a été suivie d'autres, et j'estime celle de 1967 très importante. Le pays profitant à plein des « trente glorieuses », le général de Gaulle a voulu que les Français accèdent au confort d'une protection sociale généreuse et généralisée. La création des trois caisses répondait au souci d'identification des risques évoqué au cours de cette table ronde et la création de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) a permis de centraliser les prélèvements. Certes, il y a eu des lacunes dans l'unification, puisque l'on a laissé perdurer des caisses et des régimes spéciaux - ce qui fut un tort, car ils ont contribué à ce que le système atteigne ses limites -, mais l'idée fondatrice est restée dans les têtes, et la France perdrait son âme si la Sécurité sociale issue du CNR et voulue par le général de Gaulle était remise en cause. Il faut donc préserver le système social français, mais il faut aussi l'améliorer. Le principe de solidarité qui le sous-tend conforte le lien entre tous les membres de la communauté nationale : les célibataires font un effort en faveur des familles, les bien-portants cotisent pour les malades et les jeunes pour leurs aînés. Cet ensemble constitue la solidarité nationale à laquelle nous sommes tous attachés, mais il reste à savoir où placer le curseur au moment où cette part symbolique de l'unité de la nation française connaît des difficultés et où le déficit récurrent des comptes sociaux nous préoccupe.

Je rappelle qu'un déficit n'est pas forcément un handicap pour une économie. N'oublions pas que, financé par l'emprunt depuis 1996, grâce à la création de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), ce déficit contribue d'ailleurs à soutenir la consommation dans les périodes basses de la conjoncture et donc à préserver l'emploi. Il ne faudrait donc pas jeter le bébé

avec l'eau du bain. Il ne faut pas oublier non plus l'importance de l'investissement dans le capital humain : l'égalité d'accès aux soins, l'assurance de pouvoir bénéficier d'un soutien financier à la retraite et en cas d'accident améliorent la force de travail et ont des effets positifs sur la productivité.

A l'inverse, des déficits trop fréquents et trop importants peuvent provoquer l'inquiétude légitime de la population et l'amener à constituer une épargne de précaution qui freine la consommation.

Il faut préserver cet acquis. La sauvegarde de la Sécurité sociale est, pour nous gaullistes, une question cruciale et complexe. Notre gouvernement ne l'a pas esquivée depuis 2002 : il a eu le courage d'engager la réforme des retraites avec la loi du 21 août 2003, et la réforme de l'assurance-maladie avec la loi du 13 août 2004. À son actif figurent aussi la loi relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées du 30 juin 2004 et la loi handicap du 11 février 2005. Enfin, la loi organique du 2 août 2005 est venue rénover en profondeur la présentation et le contenu des lois de financement de la Sécurité sociale. Un travail important a été accompli et nous sommes sur la bonne voie.

Les difficultés auxquelles la Sécurité sociale est confrontée ont des causes multiples, M. Alain Etchegoyen l'a bien relevé. Je veux pour ma part faire le lien entre ce qui pose problème aujourd'hui et une histoire à laquelle nous sommes attachés. C'est ainsi que nous devrions être capables, dans un débat apaisé, de faire des choix pour préserver le système.

Deux de ces difficultés me paraissent essentielles parce qu'elles mettent en cause des mécanismes économiques : la tendance spontanée à l'augmentation de la demande de soins et le vieillissement. Elles sont de nature différente, même si elles peuvent interagir. La première relève des comportements induits par les incitations économiques et elle peut donc en théorie être maîtrisée, comme le montrent les premiers succès de l'action engagée depuis le début de l'année, et les médecins nous y ont bien aidés. La seconde relève de l'évolution d'une réalité objective et incontournable et appelle donc plutôt des ajustements institutionnels, que nous appelons de nos vœux.

Notre choix collectif de société a été d'organiser la protection de la santé sur la base d'une médecine libérale, et nous sommes de ce fait exposés aux contreparties des avantages de ce système. Nous évitons les listes d'attente des traitements de masse de la médecine administrée, qui reste encore la base du système outre-Manche, hérité de Beveridge. Mais le contrôle de notre système est pratiquement impossible du fait de ce que la théorie économique moderne appelle une « asymétrie d'information » : seul le médecin connaît

vraiment l'état du malade – il faut donc lui faire confiance –, et aucune information autre qu'une contre-expertise ne peut fonder la contestation d'une prescription.

Pour cette raison fondamentale, la maîtrise de la dépense de santé ne peut passer que par deux moyens, tous deux mis en œuvre depuis la loi du 13 août 2004. Le premier est une participation du monde médical au contrôle, et il semble qu'en ce domaine les accords passés avec les organisations professionnelles aient porté leurs fruits puisqu'on observe une nette inflexion du volume des consultations et des prescriptions en 2005. Le second moyen est l'introduction d'une dose de régulation administrée et l'instauration d'un passage obligé par le médecin traitant, déjà accepté par plus de 31 millions de Français.

Mais il est une autre dimension de la régulation administrée qu'il conviendrait peut-être d'explorer plus avant : celle qui consiste à encourager une meilleure répartition des praticiens sur le territoire. C'est un sujet qui me préoccupe beaucoup, en tant que président d'une commission qui est aussi celle du « territoire ». En effet, les populations rurales se plaignent des difficultés d'accès aux soins, tandis que la concurrence des prescripteurs en milieu urbain les pousse à multiplier les actes pour préserver leur existence même. On peut donc se demander si une action publique en faveur d'une répartition plus homogène des professions de santé ne serait pas aujourd'hui nécessaire. Si on ne prend pas en compte la nécessité de faire face à cette fracture territoriale, on va au-devant d'une catastrophe dont on ne mesure pas encore les conséquences. Déjà, la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a commencé à apporter une réponse, modeste mais nécessaire, afin de favoriser l'installation des médecins dans les zones déficitaires. Le projet de loi de financement va étendre cette mesure aux remplacements. Je me réjouis de ces avancées mais je pense qu'il faut aller plus loin et je souhaite que nous y réfléchissions, au sein d'une mission commune avec la commission des affaires sociales.

L'autre grand moteur économique de l'augmentation des charges de la Sécurité sociale est le vieillissement. La difficulté est irrémédiable car elle est de nature mécanique : un régime de retraite par répartition finance les pensions courantes avec le produit des cotisations courantes et il est donc confronté à de grandes difficultés lorsque le nombre des retraités est supérieur à celui des actifs. Seuls les ajustements institutionnels peuvent permettre de maintenir le schéma d'ensemble, au prix d'un sacrifice qui doit être réparti entre l'ensemble des acteurs concernés, en agissant sur trois paramètres principaux : le taux de cotisation, la durée de cotisation et le montant des prestations.

La loi du 21 août 2003 a repoussé la condition d'éligibilité à 42 ans à l'horizon 2020, tout en donnant des garanties aux salariés les plus modestes, en prenant en compte les très longues durées de carrière et en améliorant la condition des conjoints survivants. Mais je considère qu'il faut aborder le problème de l'âge de la retraite avec les yeux ouverts : on ne peut se contenter d'attendre la catastrophe imminente qui nous guette sans avoir le courage de prendre des décisions que les échéances électorales repoussent sans cesse.

Pour moi, on ne peut en même temps jouir des effets bénéfiques d'une politique de santé qui prolonge sans cesse l'espérance de vie et partir de plus en plus tôt à la retraite. Il faut rompre avec ce schéma !

Nous sommes capables de générosité, nous sommes soucieux de mener une politique sociale juste, équilibrée, qui prenne en compte les intérêts de chacun. Mais nous avons aussi conscience des réalités : plus l'espérance de vie augmente, plus il est logique qu'on puisse travailler plus longtemps pour arriver à cotiser suffisamment. Je pense donc qu'il faut repousser l'âge de départ à la retraite et laisser à ceux qui le souhaitent la liberté de travailler plus longtemps, de telle sorte qu'ils aient des revenus supérieurs mais aussi qu'ils participent à cette solidarité qui est en train d'être remise en cause.

Il conviendrait non seulement d'encourager les différentes formes d'épargne retraite, mais aussi de réfléchir à la mise en place de fonds de pension à la française qui nous permettraient également d'intervenir davantage dans le domaine de l'économie, ce dont un certain nombre d'affaires – qu'il s'agisse de Danone ou de Péchiney-Alcan – nous rappelle régulièrement la nécessité. J'ajoute que l'introduction d'une part de capitalisation dans notre système de retraite ne serait pas de nature à remettre en cause notre modèle social.

M. François Ewald a dit en substance que la Sécurité sociale, c'était la célébration du socialisme. Mais dans ce cas nous sommes tous socialistes... En tout cas, nous voulons tous faire du social et c'est une dimension très forte du gaullisme comme du projet de société dont nous sommes porteurs autour des idées d'association du capital et du travail, de participation, de gouvernance des entreprises.

Ce colloque s'inscrit donc aussi dans la perspective de ce projet, imaginé par Charles de Gaulle au XX^e siècle, qui n'a pas encore été mis en œuvre et dans la quête duquel nous restons engagés.

Une société a besoin de repères. Nous, parlementaires, n'avons pas seulement pour mission d'adopter des textes techniques ou de superposer des couches et des couches de lois, qui alourdissent la vie de nos concitoyens, nous avons aussi vocation à construire ces repères, à préparer l'avenir.

Dans une histoire qui a commencé avec les ordonnances de 1945, nous sommes aujourd'hui à une étape importante et nous devons absolument faire entendre notre voix et nos préoccupations sociales. C'est ainsi, avec nos idées, avec notre volonté, que nous préparons l'avenir.

Le président Jean-Michel Dubernard : Je remercie chaleureusement tous les intervenants et tous les participants à cette table ronde.

* *
*

Mardi 18 octobre 2005

Présidence de M. Pierre Morange, vice-président

La Commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné, sur le rapport de **MM. Jean-Pierre Door, Jacques Domergue, Mmes Cécile Gallez et Marie-Françoise Clergeau, rapporteurs**, le projet de **loi de financement de la sécurité sociale pour 2006**.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille, a fait observer que traditionnellement les rapporteurs avaient la possibilité de présenter leurs travaux avant de passer à l'examen des articles et que la méthode retenue par la Commission cette année ne permet pas d'avoir de bonnes conditions de travail. En outre, pour la première fois cette année, la rapporteure pour la branche famille n'a pas eu la possibilité d'avoir des échanges avec le ministre avant la présentation du projet de loi en Conseil des ministres. De surcroît, elle n'a pas été conviée à la Conférence de la famille et n'a reçu aucune réponse aux questions qu'elle a posées lors de l'audition des ministres. Enfin, quinze jours ne sont pas suffisants entre le passage en Conseil des ministres et la discussion en séance publique pour avoir une réelle concertation sur les dispositions du projet de loi.

M. Pierre Morange, président, a rappelé que l'audition des ministres a duré plus de trois heures, ce qui a permis de très nombreux échanges, et qu'il a demandé à la fin du débat, en tant que président de séance, si les députés présents souhaitent poursuivre la discussion générale sur le projet de loi ; aucun, et notamment la rapporteure pour la famille, n'en a fait la demande. La discussion générale a donc été close afin de passer aujourd'hui directement à l'examen des articles.

PREMIÈRE PARTIE

DISPOSITIONS RELATIVES À L'EXERCICE 2004

Article 1^{er} : *Approbation au titre de l'exercice 2004 des tableaux d'équilibre*

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

M. Maxime Gremetz a souligné qu'il est défavorable à l'adoption de l'article.

Article 2 : *Approbation du rapport figurant en annexe A et précisant les modalités d'affectation des excédents ou de couverture des déficits constatés pour l'exercice 2004*

M. Maxime Gremetz a indiqué qu'il voterait contre l'adoption de l'article.

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

Puis la Commission a *adopté* la première partie du projet de loi sans modification.

DEUXIÈME PARTIE

DISPOSITIONS RELATIVES À L'ANNÉE 2005

Section 1

Dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre financier de la sécurité sociale

Article 3 : *Rectification pour 2005 des prévisions de recettes et des tableaux d'équilibre des régimes obligatoires de base et du régime général*

Après les demandes d'explication de **M. Jean-Luc Préel** et de **M. Maxime Gremetz**, la Commission a *adopté* un amendement rédactionnel de M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'équilibre général et les recettes, visant à rendre la présentation du texte conforme à la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale en complétant la rédaction de l'article 3 par le contenu de l'article 4 du projet afin qu'il puisse être procédé à un vote unique.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, a souligné que l'adoption de l'amendement ne fait tomber aucun autre amendement.

La Commission a *adopté* l'article 3 ainsi modifié, **M. Maxime Gremetz** ayant exprimé son opposition à cet article.

Article 4 : *Rectification pour 2005 des prévisions de recettes et du tableau d'équilibre des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base*

Par coordination, la Commission a *adopté* un amendement de suppression de l'article de M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'équilibre général et les recettes.

La Commission a donc *supprimé* l'article 4.

Article 5 : *Rectification pour 2005 de l'objectif d'amortissement de la dette sociale par la Caisse d'amortissement de la dette sociale – Rectification pour 2005 des prévisions de recettes affectées au Fonds de réserve pour les retraites*

La Commission a *adopté* l'article 5 sans modification, **M. Maxime Gremetz** et **Mme Jacqueline Fraysse** ayant exprimé leur opposition à l'adoption de cet article.

Section 2

Dispositions relatives aux dépenses

Article 6 : *Contribution pour 2005 de l'assurance maladie au financement de stocks de produits de santé nécessaires en cas de menace sanitaire grave*

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Luc Prél de suppression de l'article au motif que la prise en charge des menaces sanitaires graves est une mission régaliennne de l'État. **M. Jean-Luc Prél** a souligné qu'il n'appartient pas à l'assurance maladie de la financer.

M. Maxime Gremetz a jugé qu'il n'est pas acceptable de faire payer à l'assurance maladie une mission qui relève de l'État.

Mme Martine Billard s'est jointe aux remarques des deux orateurs et a estimé d'autant plus fondée la suppression de l'article que le gouvernement annonce et fait annoncer partout que l'État financera la lutte contre la grippe aviaire.

M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, s'est déclaré défavorable à l'amendement, en estimant au contraire justifiée la participation de l'assurance maladie à la lutte contre les menaces sanitaires graves. Cette contribution, destinée à des produits de santé, constitue en effet une dépense d'investissement au titre de la prévention, qui se traduira par des économies futures si la menace devait se concrétiser. Au reste, il convient de rappeler qu'aux termes de l'article 1^{er} de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, « *les organismes d'assurance maladie (...) concourent à la réalisation des objectifs de la politique de santé publique définis par l'État* ».

M. Jean-Luc Prél a alors estimé qu'en conséquence le rapporteur ne pourra qu'être favorable à un amendement tendant à créer, à l'article 43 du projet de loi, un sous-objectif consacré aux actions de prévention et d'information au sein de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), tout en maintenant son opposition de principe au transfert à

l'assurance maladie de responsabilités qui relèvent pleinement des missions régaliennes de l'État.

M. Pierre Morange, président, a jugé préférable d'évoquer cette question lors de l'examen de l'article 43, en précisant toutefois que cet amendement serait déclaré irrecevable dans la mesure où la définition des sous-objectifs relève de la seule compétence gouvernementale.

La Commission a *adopté* l'amendement de suppression de M. Jean-Luc Prével et a donc *supprimé* l'article 6.

Article additionnel après l'article 6 : *Prise en compte du « plan autisme » dans les dépenses de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie*

La Commission a *adopté* un amendement portant article additionnel de M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'équilibre général et les recettes, visant à accroître la fraction des ressources de la CNSA affectées au financement des actions en faveur des personnes handicapées afin de financer l'accélération de la mise en œuvre du plan autisme en 2005. La dépense supplémentaire est de 34 millions d'euros, ce qui portera à 150 millions d'euros la contribution de la CNSA au financement des établissements médico-sociaux pour personnes âgées et pour personnes handicapées.

M. Maxime Gremetz a fait part de son opposition à l'adoption de l'amendement, tandis que Mmes Marie-Françoise Clergeau, Danièle Hoffman-Rispal et Hélène Mignon ont déclaré s'abstenir.

Article 7 : *Rectification pour l'année 2005 des objectifs de dépenses de branche des régimes obligatoires de base*

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel de M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'équilibre général et les recettes, visant à rendre la présentation du texte conforme à la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale en complétant la rédaction de l'article 7 par le rappel des prévisions rectifiées des objectifs de dépenses des branches du régime général en 2005.

La Commission a *adopté* l'article 7 ainsi modifié, **M. Maxime Gremetz** et **Mme Jacqueline Fraysse** ayant exprimé leur opposition à l'adoption de cet article.

Article 8 : *Rectification pour 2005 de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie*

La Commission a *adopté* l'article 8 sans modification, **M. Maxime Gremetz** et **Mme Jacqueline Fraysse** ayant souligné qu'ils étaient défavorables à l'adoption de l'article.

Puis la Commission a *adopté* la deuxième partie du projet de loi ainsi modifiée.

TROISIÈME PARTIE

DISPOSITIONS RELATIVES AUX RECETTES ET À L'ÉQUILIBRE GÉNÉRAL POUR 2006

Article 9 : *Approbation du rapport figurant en annexe B et décrivant pour 2006-2009 les précisions de recettes et les objectifs de dépenses des régimes de la sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement*

La Commission a *adopté* l'article 9 sans modification, **M. Maxime Gremetz** et **Mme Jacqueline Fraysse** ayant exprimé leur opposition.

Section 1

Dispositions relatives aux recettes des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement

Article additionnel avant l'article 10 : *Création d'un groupe de travail au sein de la Commission des comptes de la sécurité sociale destiné à étudier les pistes de réforme du financement de la sécurité sociale*

M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'équilibre général et les recettes, a présenté un amendement portant article additionnel et proposant de créer un groupe de travail au sein de la Commission des comptes de la sécurité sociale. Ce groupe de travail, animé par le secrétaire général permanent, étudierait les pistes de réforme du financement de la sécurité sociale et rendrait un rapport particulier consacré à ce sujet. Plutôt que de mettre en place une structure supplémentaire, il est préférable de créer au sein de la Commission des comptes de la sécurité sociale, qui rassemble toutes les personnalités intéressées aux questions de financement de la sécurité sociale, un groupe de travail *ad hoc*. La rédaction de l'amendement est suffisamment souple pour laisser au décret et à la concertation le soin de préciser la composition et le fonctionnement de cette instance.

M. Maxime Gremetz a jugé que si l'intention du rapporteur est bonne, le dispositif proposé n'est pas satisfaisant. Il ne convient pas de confier à une structure comptable le soin de faire des propositions et des choix, par exemple sur la définition de l'assiette de cotisation ou la taxation des profits financiers, qui relèvent bien du politique. La réflexion doit être menée avec les partenaires sociaux, à l'image des travaux conduits par le Conseil d'orientation des retraites, qui est un bon exemple d'instance de concertation.

M. Jean-Luc Prével a considéré que la question soulevée par le rapporteur est opportune car il y a de grands débats, par exemple, sur le transfert des exonérations de cotisations sociales ou sur la mise en place d'une TVA sociale. Mais ces questions doivent être tranchées par les politiques et il ne convient pas de les renvoyer à un groupe de travail s'occupant de questions comptables.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, a précisé que le groupe de travail relèverait non de la Cour des comptes mais de la Commission des comptes de la sécurité sociale, qui est une instance adaptée pour réunir des experts et des partenaires sociaux afin de discuter des possibilités du financement de la sécurité sociale. Bien évidemment, les politiques seront ensuite amenés à trancher.

M. Bernard Perrut a rappelé que plusieurs des membres de la Commission siègent à la Commission des comptes de la sécurité sociale, qui se réunit en formation plénière deux fois par an. Cette Commission constitue un bon cadre pour former un groupe de travail, de réflexion et de proposition. La difficulté tient à la composition de ce groupe de travail qui devra être précisée. En tout état de cause, les élus devront en faire partie.

M. Claude Evin a rappelé que M. Jean-François Mattei, alors ministre de la santé, de la famille et des personnes handicapées, avait demandé au secrétaire général de la Commission des comptes de la sécurité sociale de mettre sur pied trois groupes de travail dont un sur le financement de la sécurité sociale. Il n'y a pas eu de publication des travaux de ces groupes de travail. Ce que propose le rapporteur a donc déjà été engagé par le ministère.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, a émis l'hypothèse que cette demande du ministre n'a pas été suivie d'effet.

M. Maxime Gremetz a estimé qu'un groupe de travail pluraliste est nécessaire pour débattre des nouveaux modes de financement de la sécurité sociale. L'amendement du rapporteur devrait être plus précis afin que le groupe de travail soit à l'image de la Commission des comptes et permette des échanges multiples, fournisse des documents de travail et garantisse le débat avec les partenaires sociaux. L'amendement est trop vague alors que la décision en la matière revient aux politiques.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, a indiqué qu'il propose une rédaction souple afin de laisser au décret toutes les possibilités d'adaptation.

M. Pierre Morange, président, a observé que la proposition d'amendement rejoint les réflexions des différents groupes politiques sur l'intérêt d'une instance de réflexion et qu'elle est orientée dans le bon sens.

Mme Martine Billard s'est interrogée sur la nécessité de recourir à une disposition législative pour créer un groupe de travail.

La Commission a *adopté* l'amendement, **M. Maxime Gremetz** et **Mme Jacqueline Fraysse** ayant indiqué qu'ils souhaitaient s'abstenir.

Article 10 : *Conditions d'assujettissement des intérêts des plans d'épargne logement aux prélèvements sociaux*

La Commission a examiné un amendement de suppression de l'article de M. Jean-Marie Le Guen, défendu par Mme Catherine Génisson.

Mme Catherine Génisson a fait part de son opposition aux « recettes de poche » destinées à accroître les ressources de la sécurité sociale.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'équilibre général et les recettes, a rappelé que cette disposition constitue un des éléments du cadrage financier des comptes de 2006 et a en conséquence émis un avis défavorable.

Interrogé par Mme Hélène Mignon sur les recettes supplémentaires procurées par cette disposition, **M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'équilibre général et les recettes**, a précisé que la mesure devrait rapporter 750 millions d'euros en 2006.

Indiquant que le surcroît de recettes procurées n'avait d'impact que sur l'année 2006, **Mme Martine Billard** s'est interrogée sur la façon dont le gouvernement compte faire face à aux diminutions de recettes à venir les années suivantes.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, a rappelé que seule l'année 2006 est ici concernée et qu'il ne dispose pas d'informations sur les années ultérieures.

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

Puis elle a *adopté* l'article 10 sans modification.

Après l'article 10

La Commission a examiné un amendement de Mme Jacqueline Fraysse, défendu par M. Maxime Gremetz, visant à instituer une sélectivité du crédit en fonction de l'investissement de l'entreprise pour l'emploi et la formation et à créer une aide fiscale réduisant le coût du crédit pour ces entreprises.

M. Maxime Gremetz a estimé anormal qu'on ne prête qu'aux riches et non à ceux qui veulent investir pour créer de l'emploi. L'instauration d'un crédit sélectif ne coûterait rien en raison des recettes supplémentaires créées par les emplois supplémentaires ainsi créés.

Après avoir fait valoir que cette mesure, compliquée à mettre en œuvre, aurait un coût très important pour le budget de l'État, **M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'équilibre général et les recettes**, s'est étonné que M. Maxime Gremetz ait le souci de proposer des aides supplémentaires pour les entreprises.

M. Maxime Gremetz a indiqué que l'amendement vise à aider l'investissement, l'emploi et la formation, ce qui bénéficie en définitive à la sécurité sociale.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, a alors répondu que s'il est louable de défendre les entreprises, cet amendement relève en tout état de cause de la Commission des finances.

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

La Commission a ensuite examiné un amendement de Mme Jacqueline Fraysse, proposant de créer une cotisation sociale additionnelle sur les revenus financiers des entreprises et les ménages pour compenser les pertes de recettes de la sécurité sociale occasionnées par les exonérations et les réductions de cotisations sociales.

M. Maxime Gremetz a précisé que le taux de cette cotisation sociale additionnelle, destinée à accroître les ressources de la sécurité sociale en pénalisant les investissements financiers qui ne bénéficient ni à l'économie, ni à la recherche, ni à la formation, est fixé à 10,36 %. Les investissements purement financiers, qui ne servent qu'à nourrir les banques et les grandes entreprises du CAC 40, doivent être découragés.

Jugeant inopportun de ponctionner davantage le pouvoir d'achat des ménages, qui sont concernés par le dispositif proposé, **M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général**, a émis un avis défavorable à l'adoption de l'amendement et a souhaité connaître les raisons qui ont conduit les auteurs de l'amendement à fixer le taux de la cotisation à 10,36 %.

M. Maxime Gremetz a répondu que ce taux a été fixé en fonction d'études démontrant qu'il permet de répondre au besoin de financement de la sécurité sociale, études qu'il tient d'ailleurs à la disposition du rapporteur.

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

La Commission a examiné un amendement de Mme Jacqueline Fraysse instituant une contribution sur les revenus financiers des entreprises qui permettrait non seulement de répondre aux besoins de financement de la sécurité sociale mais aussi de pénaliser les investissements exclusivement financiers.

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

La Commission a examiné un amendement de Mme Jacqueline Fraysse proposant une réforme des cotisations patronales favorisant les entreprises de main d'œuvre et les PME et augmentant la contribution des entreprises hautement capitalistiques.

Mme Jacqueline Fraysse a indiqué qu'il s'agit de renoncer à augmenter ponctuellement les recettes par des prélèvements aussi nombreux qu'hétéroclites, le retrait du projet de la disposition relative aux revenus tirés de la gestion de chambres d'hôtes ayant été réalisé *in extremis*. Il faut avoir le courage de proposer enfin une réforme sérieuse de l'assiette des cotisations patronales, en dissuadant la spéculation pour financer la sécurité sociale de façon pérenne.

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

Article 11 : *Suppression de l'abattement applicable aux cotisations patronales dues au titre des contrats de travail à temps partiel conclus avant la réduction du temps de travail*

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

Article 12 : *Conditions d'assujettissement à l'impôt sur le revenu et aux cotisations sociales des indemnités versées aux salariés en cas de rupture du contrat de travail et aux dirigeants de société en cas de départ forcé*

La Commission a examiné deux amendements de suppression de l'article, l'un présenté par Mme Martine Billard et l'autre par M. Dominique Tian.

Mme Martine Billard a tout d'abord relevé que la rédaction de cet article, bien que subtile, est particulièrement obscure. Contrairement à ce que laisse penser l'exposé des motifs, il aboutira à soumettre certaines indemnités de licenciement aux prélèvements sociaux alors que jusqu'à présent les indemnités versées dans le cadre d'un plan social en étaient exonérées. Il conviendrait de clarifier un point : les indemnités de licenciement supérieures

au niveau conventionnel mais inférieures au plafond de 182 000 euros seront-elles soumises à cotisation ? En outre, l'article introduit un plafond qui ne concerne que les revenus les plus élevés. Cet article représente enfin une véritable régression sociale : il est de jurisprudence constante que les indemnités de licenciement ont le caractère de dommages et intérêts et non de rémunération, ce qui fondait jusqu'à présent leur exonération de cotisations sociales.

M. Dominique Tian, après avoir considéré particulièrement injuste cette mesure, s'est interrogé sur les recettes attendues d'une telle imposition. En outre, cet article ne vise pas seulement les indemnités de licenciement mais aussi les indemnités de départ à la retraite, qui seraient, en tout état de cause, soumises à cotisations au-delà d'un plafond de 91 000 euros. Il est injuste de taxer ce qui présente le caractère d'une réparation.

Après avoir déclaré partager la position de Mme Martine Billard et de M. Dominique Tian, **M. Maxime Gremetz**, a souligné que les indemnités versées dans le cadre de plans sociaux, toujours considérées comme des sommes versées à titre d'indemnités, ne sont absolument pas assimilables à des salaires ; le même problème s'est posé pour les indemnités versées en cas de départ anticipé en retraite aux salariés victimes de l'amiante et, fort heureusement, il a été possible d'exonérer de cotisations sociales ces indemnités. Il s'agit d'une mesure véritablement immorale et profondément antisociale, qui frappe des personnes déjà fragilisées et qui vaudra au gouvernement de très mauvaises remontées du terrain.

Mme Catherine Génisson a déclaré partager l'opposition à cette mesure en reprenant à son compte l'argumentation développée par Mme Martine Billard. Ainsi l'exposé des motifs de M. Dominique Tian, qui justifie son opposition à cette mesure en soulignant qu'elle risque notamment de décourager l'embauche de cadres de haut niveau et d'inciter à leur expatriation, n'est pas le seul argument. Le problème posé est beaucoup plus large, il s'agit d'une véritable injustice sociale inacceptable.

En réponse à ces observations, **M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général**, a relevé que le dispositif proposé unifie le régime applicable aux indemnités versées en cas de licenciement, qu'elles soient ou non versées dans le cadre d'un plan social, et qu'il diminue les plafonds de non-exonération. Après avoir précisé qu'il a déposé un amendement visant à réduire les conséquences de cet amendement sur les négociations déjà engagées relatives aux plans sociaux en cours, il a néanmoins reconnu que certaines précisions doivent être apportées par le gouvernement, notamment sur l'imposition éventuelle des indemnités de licenciement supérieures aux dispositions conventionnelles mais inférieures au plafond de 182 000 euros.

Mme Martine Billard a jugé nécessaire de lever toutes les ambiguïtés que comporte l'article, notamment en ce qui concerne l'articulation des différents plafonds d'exonération.

M. Dominique Paillé a souhaité obtenir des précisions sur la nature du plafond évoqué par l'article.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, a rappelé que l'exposé des motifs indique que 182 000 euros sera le plafond sous lequel sont entièrement exonérées d'impôt sur le revenu et de cotisations de sécurité sociale les indemnités aux salariés en cas de licenciement.

M. Dominique Paillé ayant estimé qu'un amendement de clarification rédactionnelle est nécessaire, **Mme Martine Billard** a noté que l'astuce de la rédaction de l'article consiste à définir *a contrario* ce qui n'est pas imposable.

Devant les multiples interrogations que suscite cet article, **M. Pierre Morange, président**, a alors suggéré d'obtenir des précisions de la part du gouvernement avant que la Commission ne se réunisse en application de l'article 88 du Règlement. Si l'ensemble des commissaires en est d'accord, les deux députés ayant proposé des amendements de suppression de cet article pourraient les retirer. Ils pourraient éventuellement les déposer à nouveau si les précisions apportées entre-temps ne les satisfont pas.

En réponse à cette suggestion, **Mme Martine Billard** a précisé qu'elle ne souhaite pas retirer son amendement n'étant pas convaincue de la bonne foi du gouvernement sur cette question.

M. Dominique Tian a déclaré préférer également maintenir son amendement de suppression après avoir fait remarquer qu'il est indispensable d'obtenir au plus vite des précisions du gouvernement.

M. Pierre Morange, président, a pris acte de la volonté de l'ensemble des commissaires d'obtenir du gouvernement des éclaircissements le plus rapidement possible.

Suivant l'avis défavorable de **M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général**, la Commission a *rejeté* les deux amendements.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Dominique Tian visant à préciser que les indemnités conventionnelles de licenciement, de départ volontaire et de mise à la retraite sont exclues de l'assiette de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'équilibre général et les recettes, a souligné que le gouvernement devra apporter des précisions sur l'ensemble des questions que pose l'article 12.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, visant à préciser l'application dans le temps de l'article en excluant du dispositif proposé les indemnités versées après le 1^{er} janvier 2006 en application de plans sociaux décidés avant le 12 octobre 2005, cette décision étant formalisée par l'information des représentants du personnel.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, a indiqué que l'article 12 prévoit que les indemnités versées à compter du 1^{er} janvier 2006 se verront appliquer le nouveau régime d'imposition. Pour ne pas déséquilibrer les négociations déjà en cours, il convient donc d'exclure du dispositif les plans sociaux décidés avant le 12 octobre 2005.

Après s'être demandé s'il est désormais habituel que le Parlement adopte des dispositions rétroactives, **M. Maxime Gremetz** a jugé évident que les plans sociaux actuellement en voie de finalisation ne soient pas soumis au nouveau régime juridique puisque la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 n'est pas encore entrée en vigueur.

M. Dominique Tian a jugé inopportune l'initiative du rapporteur car elle semble inciter les partenaires sociaux à se précipiter pour conclure des accords de plans sociaux afin d'échapper à une nouvelle imposition sociale. En outre, elle pose des problèmes d'inégalités d'accès à l'information entre les entreprises et les salariés.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, a précisé que la date du 12 octobre 2005 correspond à l'adoption du projet de loi par le Conseil des ministres.

M. Pierre Morange, président, a fait remarquer que l'initiative du rapporteur tendant à sécuriser les négociations déjà engagées est très utile.

La Commission a *adopté* l'amendement.

Puis elle a *adopté* l'article 12 ainsi modifié.

Après l'article 12

La Commission a ensuite examiné un amendement de Mme Jacqueline Fraysse visant à abroger les dispositions législatives supprimant le lien entre les allègements de cotisations accordés aux entreprises et les créations d'emplois.

M. Maxime Gremetz a rappelé que la première loi relative à la réduction de la durée du travail prévoyait deux conditions pour que les entreprises puissent bénéficier d'exonération de charges sociales. Il fallait un accord avec les organisations syndicales représentatives et majoritaires et l'octroi d'une exonération de 8 % des cotisations était conditionné à l'obligation de créer 6 % d'emplois supplémentaires. Aujourd'hui, ce mécanisme de contrepartie aux exonérations sociales n'existe plus et il convient de le déplorer. L'État distribue généreusement l'argent du contribuable et les employeurs en usent selon leur bon plaisir.

Après avoir estimé que M. Maxime Gremetz « parle d'or », **M. Jean Le Garrec** a également déploré que les exonérations de charges sociales accordées aujourd'hui ne comprennent aucune contrepartie en termes de création d'emplois et ne soient pas conditionnées à l'aboutissement d'accords avec les partenaires sociaux.

Suivant l'avis défavorable de **M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'équilibre général et les recettes**, la Commission a rejeté l'amendement.

Article 13 : Assiette des cotisations et contributions sociales pour les heures de travail effectif pour les contributions aux régimes de retraite complémentaire

La Commission a d'abord examiné un amendement de M. Dominique Tian précisant que la disposition de l'article qui prévoit que, pour le calcul des allègements de cotisations, les heures rémunérées s'entendent au sens de la durée de travail effectif s'applique à partir du 1^{er} janvier 2006 et non pas à partir du 1^{er} janvier 2003 comme l'indique le projet.

M. Dominique Tian a indiqué que le dispositif proposé, en raison de son caractère rétroactif, risque d'avoir de graves conséquences pour les entreprises.

Accordant que la rédaction de l'article est complexe et rappelant que les délais d'examen du projet ne facilitent pas sa compréhension, comme l'a d'ailleurs regretté le ministre lui-même lors de son audition par la Commission, **M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général**, a émis un avis favorable à l'adoption de cet amendement, qui permettra au ministre de donner toutes les explications nécessaires en séance.

Après avoir soutenu l'avis du rapporteur, **M. Dominique Paillé** a indiqué qu'il convient de vérifier que ce dispositif n'est pas créateur d'injustice et d'illégalité.

M. Jean Le Garrec a apporté son soutien au rapporteur quant à la nécessaire clarification du texte, qui est juridiquement boiteux et politiquement contestable.

Mme Martine Billard a relevé que les fiches du dossier de presse accompagnant le projet de loi et fournies par le ministère expliquent que cette mesure est justifiée par le souci de lever les incertitudes juridiques. Or la rédaction proposée n'est pas claire et elle demande à être explicitée.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, a indiqué que cette rédaction est guidée par des principes fixés par la Cour européenne des droits de l'homme.

La Commission a *adopté* l'amendement.

La Commission a ensuite *adopté*, sur l'avis favorable de **M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général**, deux amendements présentés par M. Dominique Tian : le premier vise à ce que la disposition de l'article précisant que la compensation salariale d'une perte de rémunération induite par une mesure de réduction du temps de travail est considérée comme une rémunération s'applique à compter du 1^{er} janvier 2006 et non pas du 1^{er} octobre 1996, comme proposé par le projet de loi ; le second vise à ce que la disposition de l'article précisant les conditions d'exclusion de l'assiette des cotisations des contributions des employeurs aux régimes de retraite complémentaire s'applique à partir du 1^{er} janvier 2006 et non pas à partir du 31 octobre 2000.

Puis la Commission a *adopté* l'article 13 ainsi modifié.

Article 14 : *Extension de l'assujettissement de la contribution sociale de solidarité des sociétés aux organismes publics exerçant leur activité dans un cadre concurrentiel*

La Commission a *adopté* l'article 14 sans modification.

Après l'article 14

La Commission a examiné un amendement présenté par Mme Jacqueline Fraysse majorant de 10 % la contribution sur le chiffre d'affaires des laboratoires qui consacrent moins du tiers de leur chiffre d'affaires à la recherche.

Mme Jacqueline Fraysse a souligné la nécessité de mesures incitatives pour développer les dépenses de recherche, alors même que les laboratoires dépensent des sommes importantes en matière de communication.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, s'est déclaré défavorable à l'adoption de cet amendement : d'une part les laboratoires les plus importants consacrent d'ores et déjà environ

20 % de leur budget à la recherche, d'autre part la sanction n'est pas l'outil adapté pour promouvoir la recherche.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

Article 15 : Spécialités pharmaceutiques inscrites sur la liste des médicaments rétrocedés – Taxe sur les dépenses de promotion – Contribution des laboratoires pharmaceutiques assises sur le chiffre d'affaires

La Commission a examiné deux amendements identiques présentés par le rapporteur et M. Claude Evin excluant les médicaments orphelins de l'assiette de la taxe sur le chiffre d'affaires applicable aux entreprises pharmaceutiques.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, a souligné l'urgence à favoriser le développement de ces médicaments.

M. Claude Evin a rappelé que ce prélèvement sur le chiffre d'affaires, pérennisé par la loi relative à l'assurance maladie, a été créé dans le cadre de la loi de financement pour 2004 de la sécurité sociale par M. Pierre Morange, qui exerçait alors les fonctions de rapporteur pour l'équilibre général et les recettes. Sans doute en raison d'un oubli, les médicaments génériques ont été exclus de l'assiette de calcul mais pas les médicaments orphelins, alors même que les autres prélèvements sur les entreprises pharmaceutiques excluent de leur assiette les médicaments orphelins.

M. Pierre Morange, président, a remercié M. Claude Evin de corriger cette anomalie.

M. Claude Evin a souhaité que cet amendement soit défendu auprès du gouvernement par l'ensemble de la Commission et notamment par M. Pierre Morange.

M. Pierre Morange, président, l'a assuré de son soutien.

La Commission a *adopté* les amendements à l'unanimité.

La Commission a ensuite examiné en discussion commune un amendement présenté par Mme Jacqueline Fraysse visant à pérenniser l'augmentation de la contribution des laboratoires pharmaceutiques à hauteur de 1,96 % et un amendement présenté par M. Dominique Tian souhaitant fixer ce taux en 2006 à 1,2 %.

M. Maxime Gremetz a insisté sur la nécessaire pérennisation de ce taux de 1,96 % à la charge des laboratoires pharmaceutiques.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, a émis un avis défavorable à l'adoption de ces

amendements au motif qu'il convient de laisser une marge de manœuvre pour 2007 en matière de fixation du taux de la taxe et que, s'agissant de 2006, le taux de 1,96 % a été pris en compte pour l'élaboration des prévisions de recettes de la sécurité sociale.

La Commission a *rejeté* les deux amendements.

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

Après l'article 15

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Dominique Tian visant à instituer un plafonnement en pourcentage du chiffre d'affaires des contributions spécifiques imposées à l'industrie pharmaceutiques.

M. Jean-Luc Prél a estimé qu'il s'agit, en quelque sorte, d'instaurer une sorte de bouclier fiscal pour l'industrie pharmaceutique.

Après que **M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général**, a émis un avis défavorable à l'adoption de cet amendement, la Commission a *rejeté* l'amendement.

Article 16 : *Approbation du montant des compensations des exonérations, des réductions ou abattements d'assiette de cotisations ou contributions de sécurité sociale*

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

Section 2

Dispositions relatives à la lutte contre le travail dissimulé

Article 17 : *Lutte contre le travail dissimulé*

La Commission a examiné un amendement présenté par Mme Jacqueline Fraysse obligeant les employeurs ayant eu recours au travail dissimulé à rembourser les aides publiques de toute nature dont ils ont bénéficié.

Mme Jacqueline Fraysse a indiqué qu'il convient de renforcer les mesures dissuasives à l'égard des employeurs qui sont tentés de recourir au travail dissimulé.

Relevant que l'amendement part d'une bonne intention, **M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général**, a expliqué le dispositif proposé est plus large que le champ des lois de financement de la sécurité sociale.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a *adopté* l'article 17 sans modification.

Avant l'article 18

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Jean-Marie Le Guen prévoyant la publication semestrielle par le comité d'alerte des principaux indicateurs relatifs à l'activité des hôpitaux et intervenant dans l'élaboration de l'ONDAM hospitalier.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, a expliqué que le comité d'alerte, composé de trois hauts fonctionnaires, n'a pas vocation à tenir un rôle d'expertise.

M. Jean-Marie Le Guen a alors indiqué qu'il est possible de confier de nouvelles fonctions au comité ou, à défaut, de choisir un autre organisme pour remplir cette tâche.

Mme Catherine Génisson a relevé que le comité d'alerte n'effectuerait pas lui-même l'enquête mais qu'il recevrait des informations qu'il rendrait publiques.

M. Pierre Morange, président, a suggéré de réfléchir à cette question en vue de la réunion de la Commission au titre de l'article 88 du Règlement.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Marie Le Guen visant à ce que le comité d'alerte publie des prévisions relatives à l'activité hospitalière dans les quinze jours suivant leur transmission au ministre.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'équilibre général et les recettes, a émis un avis défavorable en estimant que, selon lui, le comité d'alerte ne constitue pas l'instance idoine pour exercer un tel rôle. En tout état de cause, conformément à la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, une annexe au projet de loi rend compte du mode d'élaboration de l'objectif national de dépenses de l'assurance maladie (ONDAM).

En réponse à ces arguments, **M. Jean-Marie Le Guen** a indiqué qu'il n'est pas attaché à ce que l'instance chargée de contrôler la sincérité du calcul de l'ONDAM hospitalier soit le comité d'alerte ; d'autres propositions sont recevables, la seule condition étant que ce rôle soit confié à une instance indépendante. Toutefois, la création d'une structure ad hoc venant en supplément d'une administration déjà considérable ne constitue sans doute pas une solution adéquate. Au demeurant, confier une telle mission au comité

d'alerte n'entrerait en rien en conflit avec les prérogatives qui sont les siennes actuellement.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour l'équilibre général et les recettes ayant émis l'idée que le conseil de l'hospitalisation puisse remplir une telle mission, **M. Jean-Marie Le Guen** a indiqué que cette solution n'est pas envisageable, cet organe n'étant pas pleinement indépendant de l'administration.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

Article 18 : *Prévisions pour 2006 des recettes des régimes obligatoires de base et du régime général*

La Commission a *adopté* un amendement de M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, visant à restructurer le texte, en regroupant les dispositions des articles 18 et 19 à l'article 18, afin de rendre le projet de loi conforme à la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale qui prévoit un vote unique sur les prévisions de recettes pour 2006.

La Commission a *adopté* l'article 18 ainsi modifié.

Article 19 : *Prévisions pour 2006 des recettes des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base*

Par coordination, la Commission a *adopté* un amendement du rapporteur supprimant cet article.

La Commission a donc *supprimé* l'article 19.

Article 20 : *Approbation pour 2006 du tableau d'équilibre de l'ensemble des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale*

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

Article 21 : *Approbation pour 2006 du tableau d'équilibre du régime général*

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

Article 22 : *Approbation pour 2006 du tableau d'équilibre des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base*

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

Article 23 : *Objectif pour 2006 d'amortissement de la dette sociale par la Caisse d'amortissement de la dette sociale et prévisions des recettes affectées au Fonds de réserve des retraites*

La Commission a *adopté* l'article 23 sans modification.

Section 4

Dispositions relatives à la trésorerie et à la comptabilité

Article 24 : *Procédure de certification des comptes des régimes autres que le régime général et des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base*

La Commission a *adopté* l'article 24 sans modification.

Article additionnel après l'article 24 : *Responsabilité des agents comptables des organismes de sécurité sociale (articles L. 122-2, L. 122-3, L. 122-4 et L. 122-5 du code de la sécurité sociale)*

La Commission a examiné un amendement du rapporteur visant à fixer dans le code de la sécurité sociale les principes de l'engagement de la responsabilité personnelle des comptables des organismes de sécurité sociale.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, a indiqué que cet amendement trouve son origine dans un arrêt du Conseil d'État jugeant qu'une disposition réglementaire fixant le principe de responsabilité personnelle et pécuniaire de ces agents est entachée d'irrégularité au motif que la détermination de la responsabilité pécuniaire relève de la compétence du législateur.

La Commission a *adopté* l'amendement.

Article 25 : *Habilitation pour 2006 des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement à recourir à des ressources non permanentes*

La Commission a adopté l'article 25 sans modification.

Puis la Commission a *adopté* la troisième partie du projet de loi ainsi modifiée.

QUATRIÈME PARTIE

DISPOSITIONS RELATIVES AUX DÉPENSES POUR 2006

Section 1

Dispositions relatives aux dépenses de l'assurance maladie

Avant l'article 26

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Marie Le Guen visant à supprimer les mesures prévues à l'article 97 de la loi de finances rectificative pour 2003 concernant le dispositif de l'aide médicale d'État (AME).

Mme Hélène Mignon a rappelé que, après avoir affirmé dans un premier temps qu'il ne prendrait pas les mesures d'application de cet article – lesquelles aboutiraient à ce que toute personne en situation irrégulière doive justifier de trois mois de résidence continue et préalable sur le territoire français avant de pouvoir demander le bénéfice de l'AME – le gouvernement a finalement publié, l'été dernier, deux décrets le mettant en œuvre. Or cette situation engendre, outre de graves situations de détresse humaine, des problèmes de santé publique puisqu'elle accroît les risques de diffusion des agents pathogènes. Il conviendrait donc qu'une logique de santé publique et d'humanité prévale.

Mme Martine Billard a ajouté que le gouvernement doit en la matière lever l'hypocrisie. Dans les faits, les dispositions récemment adoptées vident le dispositif d'AME de son contenu. Si l'objectif du gouvernement est de supprimer l'AME dans son principe, qu'il le dise clairement et agisse en conséquence et n'adopte pas des voies détournées.

Après que **Mme Jacqueline Fraysse** a soutenu les propos de Mme Martine Billard, **M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail**, a déclaré que l'amendement est hors du champ de la loi puisque, comme son nom l'indique, l'AME relève du budget de l'État et non de celui de la sécurité sociale. De plus, l'amendement est irrecevable financièrement puisqu'il accroîtrait les charges de l'État. Enfin, sur le contenu même de la proposition, il ne faut pas perdre de vue que le dispositif AME a subi certaines dérives financières importantes qu'il convient de corriger comme l'a mis en lumière, notamment, un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales en 2003.

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

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Jean-Marie Le Guen visant à supprimer les dispositions de l'article 57 de la loi de finances rectificatives pour 2002, concernant la possibilité de prévoir un ticket modérateur dans le cadre de l'AME.

Mme Catherine Génisson a indiqué que cet amendement participe de la même logique que le précédent.

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

Article 26 : *Prestations en espèces des détenus libérés et des chômeurs reprenant une activité – Fin de la majoration du taux de liquidation des indemnités journalières de plus de six mois*

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur visant à mieux définir les personnes bénéficiant déjà d'un congé indemnisé auxquelles ne s'appliquera pas la suppression de la majoration de 1,9 % du taux de liquidation des indemnités journalières à compter du septième mois de leur perception.

Puis la Commission a *adopté* l'article 26 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 26 : *Rapport sur les indemnités de frais de déplacement des professionnels de santé*

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Luc Prével portant article additionnel et demandant un rapport du gouvernement au Parlement sur les indemnités de frais de déplacement des professionnels de santé.

M. Jean-Luc Prével a indiqué qu'il convient de faire le point sur le sujet. Alors même que le prix du carburant ne cesse d'augmenter, on peut en effet s'interroger sur les raisons justifiant des indemnités différentes selon que l'on est médecin, infirmier ou masseur-kinésithérapeute.

Le rapporteur ayant émis un avis favorable, **Mme Catherine Génisson**, en accord avec le contenu de l'amendement, a néanmoins regretté l'argumentation à géométrie variable de celui-ci qui encourage l'adoption d'un amendement constituant manifestement un « cavalier » alors même qu'il a émis un avis défavorable sur les précédents précisément pour ce motif.

La Commission a *adopté* l'amendement.

Article 27 : *Règles de hiérarchisation des actes effectués par les directeurs de laboratoire – Prescription de soins de masso-kinésithérapie – Possibilité de désigner conjointement comme médecin traitant les médecins salariés exerçant dans un même centre de santé – Prescription de dispositifs médicaux par les sages-femmes*

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Luc Prével supprimant le I de cet article.

M. Jean-Luc Prével a indiqué que cet amendement a pour objet de permettre à la Haute autorité de santé de continuer à donner un avis sur les décisions modifiant la hiérarchisation d'un acte ou d'une prestation qui ont des conséquences en terme de santé publique et ne sont pas de simples décisions tarifaires.

Défavorable dans un premier temps à la suppression du I de l'article, **M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail**, s'est prononcé pour le maintien d'un avis de la Haute autorité de santé.

La Commission a *adopté* l'amendement.

Puis, la Commission a examiné un amendement de M. Dominique Tian rappelant la nécessité pour les médecins de tenir compte des recommandations établies par la Haute autorité de santé.

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

La Commission a ensuite examiné en discussion commune un amendement de M. Dominique Tian visant à adapter le dispositif du médecin traitant aux modalités particulières d'exercice de la médecine dans les cabinets de groupe et un amendement du rapporteur précisant que les médecins qui peuvent être conjointement désignés médecins traitants au sein d'un cabinet médical situé dans les mêmes locaux ou dans un centre de santé doivent exercer dans le cadre de la même spécialité.

M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, a émis un avis défavorable à l'amendement de M. Dominique Tian en soulignant que si le remplaçant d'un médecin traitant indisponible peut être considéré ponctuellement comme le médecin traitant, il ne peut pas pour autant se substituer à lui dans l'exercice des missions qui lui sont confiées.

M. Jean-Marie Le Guen s'est inquiété des dérives collectivistes du rapporteur...

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur**, la Commission a *rejeté* l'amendement de M. Dominique Tian et *adopté* celui du rapporteur.

Mme Catherine Génisson a estimé que le nombre élevé d'amendements adoptés par la Commission révèle l'état d'approximation dans lequel le texte a été livré à l'examen des parlementaires.

Puis la Commission a *adopté* l'article 27 ainsi modifié.

Article 28 : *Dispositif de régulation des prix des médicaments et des produits ou prestations pris en charge en sus des groupes homogènes de séjour*

La Commission a examiné un amendement de Mme Jacqueline Fraysse tendant à supprimer la dernière phrase de l'article L. 162-22-7-1 code de la sécurité sociale pour supprimer la faculté offerte aux entreprises pharmaceutiques de solliciter auprès du Comité économique des produits de

santé, à la place de l'application d'une décision de baisse tarifaire, le versement d'une remise à l'assurance maladie d'un montant égal à la perte de chiffre d'affaires annuel qui résulterait de l'application de baisse tarifaire.

Mme Jacqueline Fraysse a précisé que cette disposition, comparable à celle qui figure dans la loi relative à la solidarité et aux renouvellements urbains selon laquelle le paiement d'une amende permet aux villes de s'exonérer de l'obligation de construire 20 % de logement sociaux, n'est pas souhaitable : elle est au final préjudiciable aux assurés sociaux.

M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, s'est déclaré défavorable à l'adoption de cet amendement et a rappelé que cet article 28 vise à conférer une base juridique à un nouveau système de régulation des dépenses relatives aux médicaments et produits ou prestations pris en charge en sus des groupes homogènes de séjour, le système actuel de régulation fondé sur la fixation par le Comité économique des produits de santé de tarifs opposables ayant montré ses limites. Il convient à la fois de maîtriser la dépense et de favoriser l'innovation.

Mme Jacqueline Fraysse a vu dans ce nouveau système une démarche comptable, qui ne s'attache pas aux intérêts des assurés sociaux.

Mme Catherine Génisson a déclaré soutenir cet amendement.

Favorable à l'amendement, **Mme Martine Billard**, s'interrogeant sur le sens de l'article en discussion, s'est inquiétée de savoir quelle structure fixerait le niveau de la perte de chiffre d'affaires pouvant donner lieu à remise : est-ce l'entreprise ? Auquel cas l'entreprise pourrait y induire d'autres motifs de pertes.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement de Mme Jacqueline Fraysse visant à limiter le coût pour l'hôpital de l'achat de médicaments. Il convient de rendre opposable aux entreprises pharmaceutiques le « tarif de responsabilité » afin d'empêcher ces dernières de récupérer sur les établissements de santé tout ou partie de la baisse des tarifs ou pour l'hôpital d'en faire supporter le coût aux patients. Cet amendement permettrait en outre de réaliser des économies.

M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, a objecté que les prix sont aujourd'hui fixés par les établissements ce qui induit déjà une limitation dans les remboursements des médicaments. Ces règles sont opposables à l'État mais pas aux fournisseurs. Puis il a donné un avis défavorable à l'adoption de l'amendement.

Mme Catherine Génisson a fait observer qu'on ne se situe pas dans le cadre d'un système de fixation des prix mais dans celui de l'établissement d'un plafond. Il s'agit effectivement d'empêcher les entreprises pharmaceutiques de pouvoir récupérer ainsi leurs pertes.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a *adopté* l'article 28 sans modification.

Après l'article 28

La Commission a examiné un amendement de **Mme Martine Billard** destiné à rendre obligatoire les prescriptions en dénomination commune internationale (DCI), comme cela se pratique déjà le cas dans différents pays.

M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, émettant un avis défavorable, a tout d'abord rappelé que la Haute autorité de santé est chargée d'établir une procédure de certification des logiciels d'aide à la prescription. Si la prescription en DCI est actuellement complexe à généraliser, elle n'en constitue pas moins un objectif vers lequel il faut tendre.

Mme Martine Billard a objecté que de tels logiciels existent déjà.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, a émis le souhait que la DCI et le nom du princeps figurent sur les boîtes de médicaments dans des caractères de même taille.

Puis, la Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement de Mme Martine Billard visant à rendre forfaitaire le paiement du suivi médical des affections de longue durée.

M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, a émis un avis défavorable, non sans avoir souligné ne pas être hostile par principe à cette proposition mais que celle-ci doit faire l'objet d'une concertation entre les partenaires conventionnels. Il existe d'ailleurs d'ores et déjà certaines avancées dans des voies comparables, telle que la prise en charge forfaitaire annuelle des affections de longue durée dans le cadre de la réforme de l'assurance maladie.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement de Mme Martine Billard visant à supprimer le dernier alinéa de l'article L. 162-5 du code de la sécurité sociale, de manière à faire disparaître la possibilité de dépassement d'honoraires sur le tarif des actes et consultations des médecins spécialistes,

non précédées d'une prescription préalable d'un médecin traitant ou ne s'inscrivant pas dans le cadre d'un protocole de soins.

Mme Martine Billard a insisté sur la nécessaire responsabilisation non seulement des assurés ou des malades, mais également du médecin traitant. Il faut garder à l'esprit l'accroissement des revenus de nombreux spécialistes aujourd'hui.

Mme Catherine Génisson a abondé dans le même sens en considérant cette disposition comme injustifiable et inacceptable : il n'est pas possible de faire ainsi subir aux patients les dépassements d'honoraires de spécialistes. Cette disposition augmente par ailleurs la dépense de santé.

M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, émettant un avis défavorable à l'amendement, a rappelé que cette disposition résulte de la négociation conventionnelle. Il est par ailleurs important de ne pas remettre en cause un système qui incite le patient à s'inscrire dans le parcours de soins.

Mme Catherine Génisson a répété que ce système de pénalisation n'est pas acceptable et que par ailleurs il ne figure pas dans la convention passée avec les spécialistes. Il est en outre économiquement contre-productif.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement de Mme Jacqueline Fraysse tendant à soumettre les entreprises pharmaceutiques à l'obligation de demander l'inscription au remboursement pour les médicaments titulaires d'une autorisation de mise sur le marché (AMM).

M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, s'est tout d'abord interrogé sur la fréquence des cas dans lesquels cette inscription sur la liste des produits remboursables n'a pas été demandée par des laboratoires pharmaceutiques, expliquant *a contrario* combien les entreprises sont hostiles aux pratiques dites de déremboursement et il a donné un avis défavorable à l'adoption de l'amendement qui vise des situations sans doute très ponctuelles.

Mme Catherine Génisson s'est dite persuadée que ces cas de figure existent, évoquant le cas du Celebrex®.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement de M. Dominique Tian prévoyant la possibilité de maintenir sur la liste des médicaments remboursables des médicaments ne donnant pas lieu à remboursement par les

régimes de base afin qu'ils puissent être pris en charge par les organismes complémentaires.

M. Dominique Tian a précisé que l'amendement vise, dans les cas de déremboursement, à donner la possibilité d'une prise en charge de ces médicaments par les organismes complémentaires qui le souhaitent, sur la base du prix du fabricant, afin de conférer une souplesse plus importante au système, en particulier pour des produits thérapeutiques utiles.

M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, s'est inquiété de la charge qui pourrait en résulter pour les organismes complémentaires. En outre, la qualification de service médical rendu (SMR) insuffisant ne signe pas pour autant l'inutilité d'un produit d'un point de vue médical. Il convient par ailleurs de rappeler qu'un produit déremboursé, qui relève alors du marché de l'automédication, peut en contrepartie faire l'objet de publicité.

M. Jean-Luc Prél a fait observer que la question est plus complexe qu'il n'y paraît car un même médicament peut être efficace dans telles situations, inefficace dans telles autres, citant le cas de certaines vitamines. La création d'un taux de remboursement à 0 % laisserait entière la marge de manœuvre des organismes complémentaires pour rembourser ou non, s'ils le souhaitent.

M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, a souligné à nouveau les risques consistant à faire peser l'intégralité des remboursements sur les mutuelles.

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

La Commission a ensuite examiné un amendement de Mme Jacqueline Fraysse visant à imposer le retrait de l'AMM des médicaments présentant un SMR insuffisant ou nul.

Mme Jacqueline Fraysse a précisé qu'il est en effet non seulement inutile mais également dangereux de prescrire des produits dont il a été démontré, sur la base de critères sérieux, qu'ils ne sont pas efficaces. Une telle attitude serait « anti-scientifique » voire méprisante vis-à-vis des intéressés. Toute la question est de déterminer si un médicament est efficace ou non et de parvenir à un consensus sur cette question.

Mme Catherine Génisson a souhaité apporter un bémol à cette dernière explication en rappelant qu'un médicament peut être plus ou moins efficace selon les cas, tout en soulignant la nécessité de sortir de l'hypocrisie actuelle en matière de remboursement, analyse que **Mme Jacqueline Fraysse** a déclaré partager.

M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, a fait observer, à l'appui d'un avis défavorable, qu'il arrive que certains produits se révèlent moins efficaces que prévu après la délivrance de l'AMM et l'inscription au remboursement. Pour autant, un SMR insuffisant n'est pas synonyme d'absence totale d'efficacité. Il faut véritablement voir là des possibilités nouvelles pour le développement des pratiques d'automédication.

Mme Martine Billard, en reconnaissant la nécessité de ne pas rembourser des médicaments dont les effets sont incertains, a pointé le risque d'explosion des prix de certains médicaments déremboursés, car considérés comme de simple confort alors que dans les faits ils peuvent être indispensables dans la vie quotidienne, tels certains antihistaminiques.

M. Michel Heinrich s'est dit d'accord avec l'idée selon laquelle SMR insuffisant ne veut pas dire inutilité, en rappelant d'autre part que les déremboursements de certains de ces médicaments ont parfois eu des conséquences négatives, dans la mesure où ils se sont traduits par des reports sur des produits plus chers

La Commission a *rejeté* l'amendement.

M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, s'étant déclaré défavorable à son adoption, la Commission a *rejeté* un amendement de Mme Jacqueline Fraysse instaurant le remboursement à 100 % de tous les médicaments titulaires d'une AMM.

La Commission a examiné un amendement de Mme Jacqueline Fraysse visant à améliorer la répartition des professionnels de santé sur le territoire.

Mme Jacqueline Fraysse a précisé qu'une négociation doit s'engager avec les représentants des professionnels de santé, médicaux et paramédicaux, les usagers et les élus afin d'aboutir à une répartition homogène sur l'ensemble du territoire.

M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, a déclaré partager l'objectif de l'amendement tout en s'y opposant car il sera repris dans un amendement ultérieur.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

Article 29 : Dispositions diverses relatives au dispositif du médecin traitant et aux médecins remplaçants

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Luc Prél précisant que les organismes gestionnaires des régimes obligatoires assurent en partenariat avec les conseils de l'ordre des médecins et les organismes

représentatifs des médecins libéraux une mission d'accueil et d'information des professionnels de santé.

M. Jean-Luc Prével a précisé que l'information à l'intention des professionnels de santé, notamment au moment de l'installation des médecins, doit être organisée de façon concertée entre tous les acteurs.

M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, s'est déclaré défavorable au motif qu'il s'agit d'une disposition de nature conventionnelle.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

Quatre amendements ont fait l'objet d'une discussion commune de la Commission : le premier du rapporteur visant à restreindre les cas de dérogation temporaire aux règles relatives au dispositif du médecin traitant dans le but d'améliorer la répartition des médecins généralistes sur le territoire ; le deuxième de Mme Jacqueline Fraysse, visant à étendre le principe de non-sanction à l'installation nouvelle des spécialistes ; le troisième de M. Jean-Luc Prével visant à étendre l'incitation aux situations de réinstallation ; le quatrième de Mme Martine Billard visant à conditionner l'aide à l'installation aux zones déficitaires.

M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, a indiqué que son amendement vise à favoriser une meilleure répartition des généralistes sur le territoire par l'introduction d'une dérogation au dispositif du parcours de soins pour les omnipraticiens qui s'installent dans une zone déficitaire.

Mme Catherine Génisson s'est étonnée, tout en approuvant le principe d'une démarche incitative, que l'on torpille le système du parcours de soins et du recours au médecin traitant instauré par la loi.

Mme Jacqueline Fraysse a précisé qu'elle propose dans le même esprit que le rapporteur d'étendre le système de dérogation aux nouveaux spécialistes. Elle a ajouté que son amendement précédemment rejeté par la Commission était en fait complémentaire de l'amendement du rapporteur.

M. Jean-Luc Prével a indiqué que l'article du projet de loi répond à une demande des étudiants et des internes que l'amendement du rapporteur risque d'évincer. C'est pourquoi il est préférable d'étendre à tous les médecins libéraux récemment installés ou se réinstallant le système de dérogation, ainsi que le propose son amendement.

Mme Martine Billard a considéré qu'il est souhaitable de limiter aux zones déficitaires l'aide à l'installation des médecins généralistes comme le prévoit son amendement.

M. Maxime Gremetz a estimé que ce débat n'est pas nouveau et que ce n'est pas par le biais des incitations ou des obligations que l'on maintiendra les médecins dans les zones déficitaires. Il a cité l'exemple de la Picardie marquée par le taux le plus faible de médecins et le taux le plus élevé de mortalité. Les médecins s'en vont ou refusent de s'installer en raison des conditions de travail très difficiles. C'est donc à ce problème de fond qu'il faudrait s'attaquer.

M. Michel Heinrich a regretté qu'à force de dérogations on retire tout son sens à la loi.

Mme Catherine Génisson a considéré également qu'il faudrait s'attaquer au problème de fond et donc à l'organisation de l'internat national. L'amendement du rapporteur brouille l'esprit de la loi, il est anti-pédagogique et ne contribuera certainement pas à la responsabilisation des patients.

M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, a admis que son amendement ne règle pas le problème général de la libre installation des médecins traitants. Il instaure une mesure transitoire en réduisant l'application des mesures dérogatoires aux zones déficitaires en médecins.

La Commission a *adopté* l'amendement du rapporteur. En conséquence, les amendements de Mme Jacqueline Fraysse, de M. Jean-Luc Prével et Mme Martine Billard sont devenus *sans objet*.

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Luc Prével autorisant la majoration des tarifs des professionnels de santé libéraux installés en zones déficitaires.

M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, s'est déclaré défavorable considérant que ces dispositions relèvent du domaine conventionnel.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

Elle a *adopté* l'article 29 ainsi modifié.

Après l'article 29

Le rapporteur s'étant déclaré défavorable, la Commission a *rejeté* un amendement de Mme Jacqueline Fraysse tendant à supprimer le forfait hospitalier.

Article 30 : Dispositions diverses relatives à l'application de la tarification à l'activité aux établissements de santé

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

Mme Jacqueline Fraysse a précisé que le plan « Hôpital 2007 » enfonce les hôpitaux et qu'il faut le suspendre.

M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, a déclaré ne pas partager cette analyse.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement de M. Dominique Tian fixant les priorités qui doivent guider les directeurs d'agences régionales d'hospitalisation dans la modulation du taux de convergence des établissements et précisant notamment que le processus de convergence ne pourrait pas avoir pour effet de diminuer les ressources d'un établissement.

M. Dominique Tian a indiqué qu'il s'agit d'apporter des précisions sur le processus de convergence intrasectorielle du secteur privé. Les établissements privés craignent en effet que la convergence intrasectorielle n'emporte des conséquences négatives pour certains d'entre eux.

Mme Catherine Génisson s'est exprimée contre le principe de la convergence public-privé en rappelant que le secteur privé accueille beaucoup moins de pathologies lourdes et coûteuses que les établissements publics.

M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, s'est déclaré défavorable à l'amendement et a rappelé que le principe de convergence exige le respect d'un certain équilibre financier et qu'il est impossible de déroger à la règle suivant laquelle les établissements surdotés doivent compenser les établissements sous-dotés. Par ailleurs, les avis divergent sur ce problème de convergence, certains considérant que la convergence doit s'effectuer à l'intérieur du secteur privé ou à l'intérieur du secteur public, d'autres que les procédures doivent se croiser. L'IGAS est chargé d'un rapport sur la définition de ce principe de convergence et une étude nationale d'analyse des coûts va être engagée.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement de M. Dominique Tian ayant pour objet de définir une progression régulière de la transition vers le système de tarification à l'activité pour les établissements publics jusqu'en 2012.

M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, s'est déclaré défavorable à l'amendement en précisant que les outils de convergence sont en cours d'évaluation et que les conclusions de l'IGAS sur ce dossier devraient intervenir à l'automne 2006.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

Elle a également *rejeté* un amendement de M. Dominique Tian prévoyant que l'hospitalisation à domicile pourra bénéficier d'un financement intégral sur la base des tarifs nationaux de prestation, **M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail**, se déclarant défavorable à un amendement qui restreint aux prestations afférentes à l'hospitalisation le champ des activités facturées dans leur intégralité sur la base des tarifs alors que le projet de loi vise les modalités de prise en charge alternative à l'hospitalisation complète, ce qui intègre également la chirurgie ambulatoire.

La Commission a examiné un amendement de M. Dominique Tian précisant que les sanctions contre les établissements ne pourront s'appliquer que si la somme des objectifs quantifiés sur les territoires dans l'activité de soin considérée est dépassée.

M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, s'est déclaré défavorable au motif que l'amendement contredit la logique d'individualisation des établissements qui préside à la réforme proposée.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

Elle a examiné un amendement de M. Jean-Luc Prél visant à supprimer le III et IV de l'article.

M. Jean-Luc Prél a précisé que la tarification à l'activité consiste à rémunérer l'établissement en fonction de la quantité de soins distribuée, que ce système est par nature inflationniste et qu'il est inopportun en conséquence de prévoir des pénalités en cas d'augmentation de l'activité. De surcroît on pénalise des actes nécessaires tels qu'une utilisation plus importante que prévu de pacemaker, ce qui ne répond à aucune logique.

M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, s'est déclaré défavorable à l'amendement. Il faut définir des missions clairement identifiées, ce que prévoit le projet de loi, et si des actes supplémentaires sont effectués, c'est que les objectifs avaient été mal évalués. Par ailleurs, il n'est pas souhaitable de remettre en cause la possibilité de sanctions dans le cadre de cet article et le mécanisme d'entrée en vigueur progressive du nouveau dispositif, tel qu'il figure au IV de l'article.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

Elle a *adopté* l'article 30 sans modification.

Article additionnel après l'article 30 : Amélioration de l'évaluation des soins courants en milieu hospitalier

La Commission a examiné un amendement de M. Pierre-Louis Fagniez visant à faciliter une meilleure évaluation des soins courants dispensés aux patients hospitalisés.

M. Pierre-Louis Fagniez a précisé qu'il s'agit d'une mise en cohérence entre la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique et la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance-maladie. L'exclusion des évaluations des soins courants du champ des recherches biomédicales doit permettre en effet une évaluation plus rationnelle et continue de ces soins en vue de permettre des prescriptions adéquates et de réaliser en conséquence des économies. Il s'agit en fait de comparer deux types de traitement répondant à un même besoin et d'évaluer celui qui présente le meilleur rapport efficacité-coût, afin d'inciter les médecins à mettre en place une démarche vertueuse d'économie.

M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, s'est toutefois interrogé sur l'impact de cet amendement sur le financement de la sécurité sociale, en proposant de présenter celui-ci dans un véhicule législatif plus adapté, par exemple le projet de loi de programmation sur la recherche, qui doit être examiné prochainement par le Parlement.

Après avoir rappelé qu'il est cosignataire de l'amendement, le **président Jean-Michel Dubernard** a souligné l'intérêt de celui-ci dans de très nombreuses situations cliniques, en citant notamment l'exemple de certaines sondes.

Après que **M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail**, s'est déclaré convaincu par les arguments avancés par les auteurs de l'amendement, la Commission a *adopté* l'amendement.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. Bruno Gilles présenté par **M. Dominique Tian**, visant, pour certains médicaments destinés à traiter des maladies orphelines, à exclure la possibilité de modifier la première convention conclue entre le Comité économique des produits de santé (CEPS) et l'entreprise pharmaceutique.

Elle a également *rejeté* un amendement de M. Bruno Gilles, présenté par **M. Dominique Tian** tendant à exclure les médicaments orphelins de l'assiette de la taxe sur le chiffre d'affaires des entreprises pharmaceutiques, **M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les**

accidents du travail, ayant précisé que celui-ci est satisfait par un amendement précédemment adopté par la Commission à l'article 15.

* *

*

Mercredi 19 octobre 2005

Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président

La Commission des affaires culturelles, familiales et sociales a poursuivi l'examen, sur le rapport de **MM. Jean-Pierre Door, Jacques Domergue, Mmes Cécile Gallez et Marie-Françoise Clergeau, rapporteurs, du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 – n° 2575.**

Article 31 : Répartition des crédits finançant la prise en otage des patients en unités de soins de longue durée

M. Maxime Gremetz a présenté un amendement de suppression de l'article. Il a jugé que le transfert vers le secteur médico-social d'une partie des crédits consacrés aux soins de longue durée est inacceptable car il est motivé par des considérations budgétaires alors même que la politique sanitaire relève de la responsabilité de l'État.

M. Denis Jacquat s'est opposé à l'amendement tout en demandant à avoir plus de précisions sur le référentiel qui doit être élaboré. Certains départements disposent d'unités de soins dont la totalité des places est occupée par des patients ayant besoin d'un traitement sanitaire alors que d'autres départements ont des unités où il existe un mélange des patients nécessitant des soins sanitaires et des patients demandant un traitement médico-social. Un référentiel national serait nécessaire pour assurer l'égalité de traitement entre tous les départements.

M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, a fait valoir que le dispositif de l'article 31 vise à mieux répartir les charges en fonction des besoins réels. Il est indispensable de s'appuyer sur des éléments concrets pour répartir les crédits ; c'est la tâche actuelle d'un groupe de travail dirigé par M. Michel Thierry, inspecteur général de l'action sociale. Un référentiel national est en cours d'étude.

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

La Commission a ensuite *adopté* un amendement de précision de Mme Cécile Gallez au II de cet article.

M. Jean-Luc Prél a présenté un amendement proposant une nouvelle rédaction des paragraphes III à V. Il a estimé nécessaire de préciser clairement qui est en charge de la mission de redéfinition des soins de longue durée, à savoir les directeurs d'agences régionales de l'hospitalisation. Il y a lieu de respecter l'autonomie juridique des établissements publics de santé et

de réintroduire une prise de position du conseil d'administration de l'établissement gestionnaire sur le devenir de l'unité de soins de longue durée. Les délais prévus pour la redéfinition doivent être également revus. Par ailleurs, il n'est pas possible d'imposer aux établissements de santé une procédure arbitraire de répartition des places et des crédits sur la base d'une « clé de répartition » au motif que la date du 1^{er} janvier 2007 ne serait pas respectée. Pour beaucoup d'hôpitaux la répartition géographique des crédits n'est pas satisfaisante. Il faut avoir conscience que lorsque l'état d'un patient s'aggrave, celui-ci reste dans le même lit.

M. Denis Jacquat a souligné que l'état physique ou psychologique d'un patient évoluait substantiellement sans que l'établissement ne le transfère dans un autre établissement.

M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, a fait valoir que si le dispositif de l'article peut paraître complexe, il convient de respecter les attributions respectives du directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation et du préfet dans les domaines de l'action sanitaire et de l'action médico-sociale. L'Inspection générale de l'action sociale conduit actuellement des travaux d'évaluation pour la confection du référentiel. En dernier lieu, un dispositif de sécurité est nécessaire en cas de désaccord entre l'État et les établissements sur la répartition des crédits. Le gouvernement estime qu'à l'échelon national environ 10 % des places devraient être redéfinies. Le plus important est de fournir aux établissements des dotations proportionnelles à leurs besoins réels. Ceux-ci ne sont pas faciles à identifier ; c'est ce pour quoi le référentiel est conçu.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

Suivant l'avis favorable du **rapporteur**, la Commission a *adopté* un amendement de Mme Cécile Gallez clarifiant la rédaction du paragraphe III et soumettant le projet de référentiel à l'avis de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

Puis la Commission a *adopté* l'article 31 ainsi modifié.

Article 32 : *Convention pluriannuelle, forfait soins des établissements médico-sociaux et fonctionnement des pharmacies à usage interne*

M. Jean-Luc Préel a présenté un amendement de suppression de l'article au motif qu'il n'est plus acceptable que l'État repousse d'année en année la date limite de signature des conventions tripartites. Il est grand temps de prévoir les enveloppes budgétaires nécessaires à la médicalisation des établissements.

M. Maxime Gremetz a soutenu l'amendement.

Mme Danièle Hoffman-Rispal a estimé qu'il n'est pas aussi facile qu'il y paraît de signer ces conventions tripartites et s'est déclarée plus inquiète par les dispositions relatives aux médicaments et aux pharmacies contenues dans l'article. Une nouvelle fois certains médicaments sont réintroduits dans le forfait soins des établissements après en avoir été retirés il y a quelques années. Cette instabilité est de mauvaise gestion.

M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, a convenu des inconvénients de ces allers-retours juridiques. Aujourd'hui un peu plus de la moitié des 8 000 établissements ont signé leur convention tripartite. Il est nécessaire d'accompagner cette évolution et face aux difficultés de reporter un peu les dates limites de signature.

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

Mme Cécile Gallez, rapporteure pour l'assurance vieillesse, a présenté un amendement tendant à limiter l'assouplissement prévu par le V de l'article à la possibilité pour un même pharmacien de gérer une officine et une pharmacie à usage interne.

M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, a donné un avis favorable et souligné qu'il convient de maintenir la règle de base fixée par le sixième alinéa de l'article L. 5125-17 du code de la santé publique et de prévoir une dérogation uniquement pour permettre la gérance d'une pharmacie à usage intérieur.

M. Michel Heinrich a approuvé l'amendement qui lui paraît d'autant plus nécessaire qu'on manque de pharmaciens diplômés.

La Commission a *adopté* l'amendement.

M. Dominique Tian a retiré son amendement tendant à autoriser la gérance d'une pharmacie à usage intérieur dans les établissements mentionnés aux d) et e) de l'article L. 162-22-6 du code de la sécurité sociale, **M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail**, ayant fait valoir que l'amendement étendait le dispositif de l'article à la gérance des pharmacies des établissements de soins privés alors que le projet de loi se limite au secteur médico-social.

Suivant l'avis favorable de **M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail**, et après que **M. Maxime Gremetz** a proposé d'exiger une mise en concurrence non faussée, la Commission a *adopté* un amendement de Mme Cécile Gallez tendant à prévoir une procédure de mise en concurrence au cas où plusieurs candidats à une gérance seraient installés sur une même commune.

Suivant l'avis défavorable de **M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail**, qui a estimé la proposition hors du champ du projet de loi de financement de la sécurité sociale, la Commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. Dominique Tian tendant à confier aux pharmaciens une mission de sécurité des actes pharmaceutiques dans le cadre du dossier médical personnel.

Puis la Commission a *adopté* l'article 32 ainsi modifié.

Article 33 : *Transfert du financement des centres d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques pour les usagers de drogues et des lits halte soins santé à l'assurance maladie – Création d'un nouvel objectif médico-social*

La Commission a examiné deux amendements de suppression de l'article, respectivement de M. Jean-Luc Prével et de Mme Jacqueline Fraysse.

M. Jean-Luc Prével a indiqué que le financement de la prévention et de l'éducation à la santé est une compétence de l'État. Si celui-ci décide et contrôle, il doit également assumer les charges correspondantes. Ce n'est donc pas à l'assurance maladie de prendre en charge le financement des centres d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques pour les usagers de drogues (CAARRUD).

M. Maxime Gremetz a considéré dans le même sens que tout ce qui relève de la politique de santé publique doit rester de la responsabilité régalienne de l'État. En fait, ce dernier veut prendre les décisions mais se défausse ensuite sur la sécurité sociale pour les financements.

Mme Martine Billard a demandé de quelle façon ce transfert de l'État vers l'assurance maladie serait compensé par l'État.

M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, est d'abord revenu sur l'article 6 du présent projet, relatif à la prise en charge en 2005 par l'assurance maladie du financement de stocks de produits de santé nécessaires en cas de menace sanitaire grave : il n'était pas opportun de supprimer cet article, comme l'a fait la Commission hier, car dans ce cas de figure tous les Français sont concernés. Il en va différemment pour les centres d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques pour les usagers de drogues, qui concernent une population particulière. Certes, ce type de transfert de charges vers l'assurance maladie n'est pas nouveau, comme le montre l'exemple des appartements de coordination thérapeutique ou des centres de soins spécialisés aux toxicomanes. Il faut en comprendre la finalité et l'intérêt mais il n'est pas pour autant souhaitable de remettre en cause sa totalité le dispositif proposé par l'article 33 du projet. En conséquence, il convient de rejeter les deux

amendements de suppression de l'article tout en réservant la possibilité de déposer des amendements dans le cadre de la réunion que la Commission tiendra en application de l'article 88 du Règlement.

La Commission a *rejeté* les deux amendements.

Elle a examiné un amendement de M. Jean-Luc Préel visant à confier la répartition de la dotation régionale relative au nouvel objectif de dépenses médico-social au directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation, cette dernière étant compétente en matière sanitaire.

M. Jean-Luc Préel a indiqué qu'il n'y a pas de raison que cette répartition relève du préfet.

Suivant l'avis défavorable de **M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail**, qui a rappelé que cette procédure concerne précisément le secteur médico-social et non le secteur sanitaire, la Commission a *rejeté* l'amendement.

Elle a *adopté* l'article 33 sans modification.

Article 34 : *Financement par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie des groupements d'entraide mutuelle, de la majoration de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé et des services de soins infirmiers à domicile*

M. Dominique Tian a présenté un amendement de suppression de l'article, au motif que les ressources tirées de la journée de solidarité ne peuvent pas servir au gouvernement de variable d'ajustement budgétaire pour mener une politique d'investissements dans la modernisation et la mise aux normes de sécurité des établissements médico-sociaux.

Mme Danièle Hoffman-Rispal s'est opposée à l'amendement. Il est urgent d'humaniser les établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes, dont certains ne sont pas dignes de recevoir des personnes. La norme J qui a été mise en place pour l'accueil des personnes dépendantes et la mise aux normes de sécurité de ces établissements ont conduit parfois à quintupler les investissements nécessaires. La mesure proposée par le gouvernement est donc utile.

M. Denis Jacquat a approuvé les propos de Mme Danièle Hoffman-Rispal.

M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, a fait valoir que le dispositif vise à utiliser des crédits non consommés par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie pour faire face à des besoins urgents.

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

Puis, suivant l'avis favorable de **M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail**, la Commission a *adopté* deux amendements de Mme Cécile Gallez, le premier tendant à soumettre à l'avis de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie l'arrêté ministériel fixant les modalités d'utilisation des crédits tirés de son budget, et, le second, à procéder à une coordination.

La Commission a *adopté* l'article 34 ainsi modifié.

Article 35 : *Modalités de la prise en charge de l'indemnisation des victimes de préjudices résultant de la contamination par le virus d'immunodéficience humaine*

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

M. Maxime Gremetz a fait valoir que cet amendement vise à revenir sur la suppression de la dotation de l'État à l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM) au titre de l'indemnisation des victimes de préjudices résultant de la contamination par le virus d'immunodéficience humaine. L'indemnisation du préjudice subi doit relever de la responsabilité de l'État, donc du financement de l'État, et non de la sécurité sociale.

M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, s'est déclaré défavorable à cet amendement, considérant que le nombre des demandes d'indemnisation au titre de la contamination par voie transfusionnelle diminue et que par ailleurs l'ONIAM dispose aujourd'hui de dotations très suffisantes pour assurer cette mission.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

Elle a *adopté* l'article 35 sans modification.

Article 36 : *Financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie*

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

Article 37 : *Modification de la règle d'imputation du forfait journalier sur le ticket modérateur pour les actes dont le tarif est supérieur à 91 euros*

La Commission a examiné quatre amendements de suppression de l'article, respectivement de M. Jean Luc Prél, Mme Martine Billard, Mme Jacqueline Fraysse et M. Jean-Marie Le Guen.

M. Jean-Luc Prével a jugé nécessaire de supprimer cet article, qui prévoit de laisser à la charge de l'assuré un forfait de 18 euros pour les actes médicaux d'un montant supérieur à 91 euros. Il s'agit là en effet d'une mesure qui relève de la maîtrise comptable des dépenses et qui est contraire aux intérêts de santé publique. Elle ne s'appliquera pas à des actes bénins ou de confort et risque de surcroît de s'avérer coûteuse sur le long terme, dans la mesure où de nombreuses personnes défavorisées risquent de renoncer à des actes de prévention tels que la côloscopie. En réalité, cet article procède à un changement profond de l'ensemble du fonctionnement de l'assurance maladie.

Mme Martine Billard a rappelé qu'après le forfait hospitalier, puis la participation d'un euro, c'est à présent un forfait de 18 euros qu'il est proposé d'instituer : on peut se demander quand ce processus s'arrêtera. Il s'agit d'une rupture condamnable avec la conception initiale de la protection sociale et d'un glissement vers un système assurantiel.

M. Maxime Gremetz a abondé dans ce sens, considérant que la prise en charge à 100 % des interventions lourdes constitue l'un des principes de base de la sécurité sociale et que chacun doit rester libre de ne pas souscrire un contrat de couverture complémentaire si tel est son choix. De plus, cette mesure devrait rapporter 100 millions d'euros que l'on peut mettre en regard des 250 millions d'euros de pertes de recettes fiscales qui découleront de l'instauration du « bouclier fiscal » en faveur des hauts revenus.

Mme Danièle Hoffman-Rispal a ajouté que l'on ignore aujourd'hui de quelle façon les mutuelles prendront en charge les 18 euros et même si elles le pourront. Cette somme est en outre loin d'être négligeable pour les personnes les plus démunies qui renonceront à des actes de prévention faute de moyens, mettant ainsi leur santé en danger.

M. Maurice Giro a tout d'abord rappelé que de nombreuses personnes seront exonérées de cette participation, en particulier les femmes enceintes, les nouveaux-nés hospitalisés, les titulaires d'une rente pour accident du travail ou maladie professionnelle ou d'une pension d'invalidité, ainsi que les personnes atteintes d'une affection de longue durée (ALD). Ne seront pas non plus concernés les actes de biologie et radiologie. Enfin, la participation de 18 euros sera prise en charge par l'État pour les bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C).

Après s'être déclaré surpris d'entendre M. Maxime Gremetz défendre les intérêts des mutuelles, **M. Laurent Wauquiez** a considéré que, de fait, la charge représentée par cette contribution ne pèsera pas sur les ménages.

M. Jean-Marie Le Guen a jugé préférable d'inscrire le montant de cette participation dans la loi afin que le gouvernement ne soit pas tenté de l'augmenter régulièrement par voie réglementaire. En réalité, il semblerait que

la majorité règle ses comptes avec les mutuelles, accusées de faire de l'argent sur le dos des assurés. En tout état de cause, si l'intention n'est pas de faire peser cette participation sur les ménages, mais sur les mutuelles, autant les taxer directement, ce qui aurait au moins le mérite de la transparence. Quelle crédibilité et quelle lisibilité peut-on accorder à une politique, dont le gouvernement affirmait il y a quelque mois, lors de la réforme de l'assurance maladie, qu'elle ne donnerait lieu ni à des déremboursement, ni à des transferts vers des organismes complémentaires, alors qu'aujourd'hui tel semble au contraire être le cas ? Au-delà du montant de la participation, qui varie d'ailleurs selon les déclarations du ministre de la santé et des solidarités, il est très préoccupant qu'une brèche soit ainsi ouverte et qu'un des principes fondamentaux de notre système de sécurité sociale soit écorné.

M. Maxime Gremetz a ajouté que, quand bien même différentes catégories de personnes en seraient exonérées, l'institution de cette participation de 18 euros constitue une véritable provocation pour les deux millions et demi de travailleurs pauvres. Par ailleurs, si personne n'est concerné par cette participation, pourquoi l'instaurer ?

Se déclarant défavorable aux quatre amendements, **M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail**, a jugé disproportionnée la réaction suscitée par cet article. En effet, environ 92 % des Français sont couverts par une mutuelle et 4 % n'en ont pas car ils ne le souhaitent pas. Ce sont les mutuelles, et non pas les ménages, qui devront assumer cette nouvelle charge. Cette mesure vise par ailleurs à mettre un terme à une situation arbitraire, liée à la règle obsolète du « K50 » qui présente un fort effet de seuil. Il est enfin tout à fait cohérent que cette mesure soit prise en charge par les mutuelles.

Le président Jean-Michel Dubernard a rappelé l'importance des principes fondateurs ayant présidé à l'instauration du système français de sécurité sociale il y a soixante ans. Or il est vrai que certaines mesures prises aujourd'hui ne vont pas toujours dans le sens de cet idéal, s'agissant notamment des dépenses prises en charge par les mutuelles.

La Commission a *rejeté* les quatre amendements de suppression.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, visant à soustraire du champ de la contribution forfaitaire de 18 euros les actes présentant un caractère d'urgence déterminé par le professionnel de santé qui les réalise.

M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, a précisé que, dans la mesure où la majorité des actes concernés sont des actes chirurgicaux, il est normal que les situations

d'urgence soient exclues de la mise en œuvre de ce dispositif. La notion d'urgence sera définie par les professionnels de santé.

M. Jean-Marie Le Guen a opposé à cette proposition le fait que l'établissement d'un ticket modérateur vise à inciter les personnes concernées à modérer leur consommation d'un produit. Or dans le cas d'actes lourds, la notion de modération de la consommation n'a pas lieu d'être car l'intéressé ne choisit pas, par définition, ce type d'intervention. On peut comprendre le souci d'atténuer l'effet de la mesure proposée. Mais l'amendement proposé conduirait à des reports d'activité considérables sur les services d'urgence et, plus largement, sur les établissements de santé au détriment du fonctionnement général de l'appareil de soins. En outre, ne pourrait-on imaginer, dans certains cas, que des patients soient tentés de retarder certaines interventions afin de bénéficier de leur qualification d'actes d'urgence, ce qui constituerait naturellement un effet pervers de la mise en œuvre de cette mesure ?

M. Maxime Gremetz a estimé qu'on atteint avec cet amendement un niveau d'incohérence absolu. La mesure prévue par cet article est injuste et fait grand bruit, car elle constitue une forme de remise en cause du libre accès au système de santé. Voilà qu'on veut maintenant corriger cette mesure : mais il s'ensuivra une aggravation dramatique de l'engorgement des urgences que l'on peut déjà constater aujourd'hui.

Le président Jean-Michel Dubernard a estimé nécessaire de modifier la rédaction de cet amendement compte tenu, notamment, du risque présenté pour le fonctionnement des services d'urgence. Aussi est-il sans doute préférable qu'il soit retiré à ce stade de la discussion. Il importe en particulier de savoir comment définir les actes qui présentent un caractère d'urgence.

M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, a précisé que la question du transfert de l'activité vers les services d'urgence doit aussi être appréciée au regard de la réalité ou non du caractère d'urgence des soins pris en charge dans ces services aujourd'hui. En outre, les actes seront définis comme tels par les professionnels : or il est évident qu'une coloscopie réalisée en urgence n'est pas de la même nature qu'une coloscopie programmée.

Le président Jean-Michel Dubernard a objecté que les cas sont très différents selon les spécialités.

M. Pascal Ménage a également jugé très dangereux le transfert des soins vers les services d'urgence tel qu'il résulterait de l'application de cet amendement.

M. Jean-Luc Prétel a rappelé être favorable à la suppression de l'ensemble de l'article 37, mais si l'on souhaite prévoir des exceptions à

l'application de cette mesure, autant y ajouter aussi les actes de prévention et de dépistage, qui n'ont pas à être soumis à une telle contribution forfaitaire.

M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, a retiré l'amendement.

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

Après l'article 37

La Commission a examiné un amendement de M. Bernard Perrut, présenté par **Mme Cécile Gallez, rapporteure pour l'assurance vieillesse**, tendant à prévoir la prise en charge par l'assurance maladie d'une séance annuelle de bilan thérapeutique et de traitement podologique pour les assurés sociaux âgés de plus de 65 ans.

Arguant de l'accroissement des charges publiques qui résulteraient de l'application de cet amendement, **M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail**, a donné un avis défavorable à son adoption.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement de **Mme Cécile Gallez, rapporteure pour l'assurance vieillesse**, visant à soustraire les personnes atteintes d'affections de longue durée (ALD) du champ de la participation forfaitaire d'un euro instituée par la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie.

M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, s'est dit défavorable à cet amendement : il n'apparaît pas opportun de rouvrir ce débat et, par ailleurs, il convient de rappeler l'existence du plafonnement annuel et journalier de cette contribution.

Mme Cécile Gallez, rapporteure pour l'assurance vieillesse, a retiré l'amendement, repris aussitôt par **M. Maxime Gremetz**.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

Article 38 : Messages à caractère sanitaire dans les publicités alimentaires

Suivant l'avis défavorable de **M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail**, la Commission a *rejeté* un amendement de suppression de l'article de M. Jean-Marie Le Guen.

La Commission a examiné un amendement de M. Maxime Gremetz proposant une nouvelle rédaction de l'article 38, dans le but de sensibiliser au risque d'obésité les annonceurs et les promoteurs de messages publicitaires en faveur de boissons avec ajouts de sucres, de sel ou

d'édulcorants de synthèse ou de produits alimentaires manufacturés diffusés par voie d'affichage, par la télévision ou la radiodiffusion ou par voie de services de communication au public en ligne, afin qu'ils intègrent dans leurs messages une information sur ce risque, comme cela a déjà été fait dans le cadre de la prévention concernant l'usage du tabac. Ceux qui ne respecteraient pas ces dispositions seraient assujettis à une taxe établie au profit de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé. Un tel dispositif ne serait pas coûteux pour les finances publiques.

Suivant l'avis défavorable du **rapporteur** qui a jugé le texte initial de l'article plus clair, la Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a examiné un amendement de M. Bruno Gilles défendu par **M. Dominique Tian** tendant à supprimer le paragraphe I de l'article 38, relatif à l'obligation d'information à caractère sanitaire des messages publicitaires en faveur de boissons avec ajouts de sucres, de sel ou d'édulcorants de synthèse ou de produits alimentaires manufacturés.

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

La Commission a *adopté* l'article 38 sans modification.

Après l'article 38

La Commission a examiné un amendement de M. Maxime Gremetz visant à supprimer la contribution forfaitaire d'un euro prévue par la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie.

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

Article 39 : Pérennisation, élargissement des missions et montant de la dotation pour 2006 du Fonds d'aide à la qualité des soins de ville

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Luc Prél visant à supprimer la prise en charge du dossier médical personnel (DMP) par le Fonds d'aide à la qualité des soins de ville (FAQSV).

M. Jean-Luc Prél a tout d'abord salué la pérennisation du FAQSV, dont la dotation est de 110 millions d'euros pour 2006. Or le coût de l'expérimentation relative au DMP actuellement engagée, qui concerne 30 000 patients, est évalué à 200 millions d'euros. Dès lors, comment le FAQSV pourrait-il financer la généralisation de ce dispositif dans les années à venir ? Il conviendrait donc de prévoir, en particulier pour l'année 2006, une modalité de financement spécifique du DMP.

Mme Martine Billard a elle aussi jugé insuffisantes les dotations du FAQSV prévues en 2006 pour le financement du DMP. Par ailleurs, il existe

aujourd'hui d'autres priorités pour lesquelles la question du financement reste ouverte, par exemple les maisons médicales de garde.

M. Maxime Gremetz a déclaré soutenir cet amendement.

M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, a donné un avis défavorable à l'adoption de l'amendement, au motif que le plafond de dépenses a été fixé à 150 millions d'euros pour 2006. En outre, certaines dépenses, précédemment prises en charge par le FAQSV, sont désormais financées par l'assurance maladie, par exemple les centres de régulation ; celles-ci représenteraient environ 20 millions d'euros d'économies pour le fonds en 2005. Le problème de financement soulevé par cet amendement n'est donc pas fondé.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a *adopté* l'article 39 sans modification.

Article 40 : *Montant pour 2006 de la participation des régimes obligatoires d'assurance maladie au financement du Fonds pour la modernisation des établissements de santé publics et privés*

La Commission a *adopté* l'article 40 sans modification.

Article additionnel après l'article 40 : *Pérennisation de l'aide financière aux établissements privés fortement sous-dotés ayant bénéficié de subventions du Fonds pour la modernisation des établissements publics et privés dans le cadre de la mise en œuvre de la tarification à l'activité*

Suivant l'avis favorable de **M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail**, la Commission a *adopté* un amendement de M. Dominique Tian défendu par **M. Pascal Ménage** tendant à pérenniser l'aide financière aux établissements privés fortement sous-dotés ayant bénéficié de subventions du Fonds pour la modernisation des établissements publics et privés dans le cadre de la mise en œuvre de la tarification à l'activité.

Article 41 : *Contribution pour 2006 de l'assurance maladie au financement de stocks de produits de santé nécessaires en cas de menace sanitaire grave*

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Luc Prével tendant à supprimer cet article.

M. Jean-Luc Prével a indiqué que l'amendement s'inscrit dans le cadre du débat qui a eu lieu lors de la précédente réunion de la Commission sur l'opportunité de maintenir l'article 6 du projet de loi et qui a conduit à sa suppression. De la même façon et pour les mêmes raisons, il convient de supprimer l'article 41 du projet. La prise en charge des menaces sanitaires

graves constitue en effet une des missions régaliennes de l'État. Par conséquent, celles-ci doivent être financées sur le budget de l'État et non par l'assurance maladie.

Après que **M. Maxime Gremetz** et **Mme Martine Billard** ont soutenu l'argumentation de l'auteur de l'amendement, le **rapporteur** a émis un avis défavorable.

Poursuivant le débat, **M. Jean-Marie Le Guen** a indiqué que les interrogations soulevées par ses collègues sont parfaitement légitimes. Il ne faut cependant pas perdre de vue l'évolution du dispositif de l'assurance maladie qui tend, ces dernières années, vers une prise en charge de plus en plus large des risques sanitaires, la prise en charge des examens de dépistage du cancer du sein en est un exemple. De sorte qu'une approche purement dogmatique distinguant ce qui relève d'un côté de l'État et, de l'autre, de l'assurance maladie n'a plus de sens aujourd'hui. Le système est actuellement au milieu du gué. Le plus important est donc moins de faire pencher la balance dans un sens ou dans un autre que de maintenir une capacité d'intervention en instituant une certaine souplesse dans le dispositif et de dire les choses clairement en annonçant ce que l'on fait. Or, de ce point de vue, il y a de véritables carences. L'exemple de l'affectation des taxes sur le tabac et sur l'alcool montre que l'État agit en réalité sans vision d'avenir mais simplement au gré de ses besoins financiers immédiats.

Le président Jean-Michel Dubernard ayant indiqué que, si gué il y a, c'est entre la nationalisation et la privatisation de la sécurité sociale, **M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail**, s'est félicité des propos tenus par M. Jean-Marie Le Guen qui vont dans le sens du projet de loi, ajoutant que, selon lui, le financement par l'assurance maladie a en outre l'avantage de permettre, dans les faits, un déploiement plus rapide du dispositif.

M. Jean-Marie Le Guen a précisé que s'il partage le point de vue de la majorité sur ce point il demeurerait toutefois très vigilant sur l'emploi des sommes débloquées pour faire face au risque de pandémie de grippe aviaire. Les travaux actuellement engagés par la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) ont en effet permis de vérifier qu'une partie de la contribution versée par l'assurance maladie au fonds Biotox a été destinée non pas à l'instrumentalisation des moyens, mais s'est substituée au financement de l'État, par exemple pour la création de postes d'épidémiologistes au sein de l'Institut national de veille sanitaire (InVS). La confiance des parlementaires ne doit pas être trahie.

La Commission a *rejeté* l'amendement puis elle a *adopté* l'article 41 sans modification.

Article 42 : *Objectifs de dépenses de la branche maladie pour 2006*

La Commission a *adopté* l'article 42 sans modification.

Article 43 : *Objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base et sous-objectifs pour 2006*

La Commission a examiné un amendement de suppression de l'article de M. Jean-Luc Prél.

M. Jean-Luc Prél a indiqué que l'article soulève plusieurs problèmes. D'une part, tel qu'il est présenté, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) ne paraît pas véritablement médicalisé. D'autre part, l'exposé des motifs de la loi organique relative aux lois de financement de sécurité sociale avait prévu que la Commission serait consultée pour la définition des sous-objectifs ; cela n'a semble-t-il pas été fait et cela est regrettable car il aurait été préférable de créer des sous-objectifs régionalisés. Enfin, il est à regretter que la loi organique n'ait pas prévu la fongibilité des enveloppes budgétaires par sous-objectifs.

En réponse, **M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail**, a émis un avis défavorable, estimant que l'argumentation de M. Jean-Luc Prél revient purement et simplement à remettre en cause les dispositions votées par le Parlement dans le cadre de la loi organique et ajoutant que, contrairement à ce qui a été affirmé, la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales a bien été consultée. En particulier, les propositions formulées par le président Jean-Michel Dubernard, ont été prises en compte par le gouvernement. Dans les faits, le projet de loi retient une autre approche de l'ONDAM, plus précise, que celle préconisée par M. Jean-Luc Prél.

Le président Jean-Michel Dubernard a ensuite déclaré *irrecevables* deux amendements, l'un de M. Jean-Luc Prél, l'autre de M. Dominique Tian, modifiant la définition des composantes des sous-objectifs de l'ONDAM. Il a précisé que, comme l'a rappelé le Président de l'Assemblée nationale, M. Jean-Louis Debré, dans un courrier adressé à tous les députés avant le début de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, s'il est loisible aux députés de modifier le montant d'un sous-objectif, il leur est en revanche impossible d'en créer de nouveau en application du 3° du D du I de l'article LO 111-3 du code de la sécurité sociale.

Après avoir indiqué qu'étant donné le délai très bref imposé aux parlementaires pour prendre connaissance du projet de loi, le groupe socialiste n'a pas pu déposer d'amendements sur cet article mais qu'il le fera pour la réunion de la Commission au titre de l'article 88 du Règlement, **M. Claude**

Evin a rappelé que lors de la discussion du projet de loi organique, en juillet dernier, M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, s'était engagé auprès de la représentation nationale à ce que l'hospitalisation publique et l'hospitalisation privée fassent chacune l'objet d'un sous-objectif distinct. Or cela n'apparaît pas dans la nomenclature actuelle.

Poursuivant l'argumentation de son collègue, **M. Jean-Marie Le Guen** a indiqué qu'il s'agit là d'un sujet très important en termes de comptabilité publique. A l'évidence, le gouvernement a fait là un choix idéologique, en cherchant, par la présentation des comptes, à forcer la convergence des réseaux hospitaliers public et privé alors même que de nombreux rapports démontrent que cette convergence n'est pas souhaitable. Faire un tel choix revient à jouer avec la comptabilité publique et entraînera inévitablement un changement de nomenclature dès la prochaine alternance.

La Commission a *adopté* l'article 43 sans modification.

Article additionnel après l'article 43 : *Prise en compte des créations d'établissements dans le montant de l'objectif qualifié national relatif aux activités de psychiatrie et de soins de suite ou de réadaptation*

Suivant l'avis favorable de **M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail**, la Commission a *adopté* un amendement de M. Dominique Tian visant à ce que l'ONDAM intègre les éventuelles créations d'établissements hospitaliers.

Article additionnel après l'article 43 : *Information sur les dotations relatives aux missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation attribuées à chaque établissement*

La Commission a *adopté* un amendement de M. Dominique Tian visant à intégrer dans le bilan du périmètre des missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation (MIGAC), prévu par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2005, une information relative aux dotations attribuées à chaque établissement.

Article 44 : *Transmission au Parlement des propositions de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie relatives à l'évolution prévisible des charges et des produits des régimes d'assurance maladie*

La Commission a *adopté* l'article 44 sans modification.

Section 2

Dispositions relatives aux dépenses d'assurance vieillesse

Article 45 : *Intégration du régime d'assurance vieillesse des ministres du culte dans le régime général*

Mme Cécile Gallez, rapporteure pour l'assurance vieillesse, a présenté un amendement tendant à reprendre la désignation exacte des ressortissants du régime des cultes.

M. Maxime Gremetz s'est interrogé sur la distinction entre congrégation et collectivité religieuse.

Mme Martine Billard et la **rapporteure pour l'assurance vieillesse** ont fait observer que si le culte catholique possède de nombreuses congrégations, les autres cultes s'organisaient autour de collectivités religieuses.

Puis, la Commission a *adopté* l'amendement, ainsi que deux amendements de coordination de la rapporteure.

Mme Martine Billard s'est interrogée sur l'effectivité de la mise en œuvre du droit à réversion pour les conjoints survivants relevant de ce régime.

Le président Jean-Michel Dubernard et **Mme Cécile Gallez, rapporteure pour l'assurance vieillesse**, ont fait valoir que les membres des cultes protestant et orthodoxe peuvent se marier et que le régime d'assurance sociale prévoit non seulement des pensions de réversion mais aussi une assurance maternité.

La Commission a *adopté* l'article 45 ainsi modifié.

Après l'article 45

Mme Martine Billard a présenté deux amendements portant articles additionnels et tendant à reconnaître un droit à pension de réversion au partenaire lié par un pacte civil de solidarité (PACS) à un fonctionnaire. Le gouvernement s'était en effet engagé à faire évoluer les droits des pacés.

M. Maxime Gremetz a approuvé la proposition.

Mme Cécile Gallez, rapporteure pour l'assurance vieillesse, a rappelé que la question avait été débattue lors de la discussion du projet de loi portant réforme des retraites et a donné un avis défavorable à l'adoption des deux amendements.

Le président Jean-Michel Dubernard a indiqué que la mission sur la famille et les droits des enfants travaille actuellement sur cette question.

La Commission a *rejeté* les deux amendements.

M. Jean-Marie Le Guen a présenté un amendement portant article additionnel et tendant à fixer le taux de cotisation d'assurance vieillesse de manière à faire porter la hausse de 0,2 point de cotisation sur la part patronale, et non comme le prévoit le gouvernement sur la part salariale à hauteur de 0,15 point et sur la part patronale à hauteur de 0,05 point.

Mme Cécile Gallez, rapporteure pour l'assurance vieillesse, a rappelé que cette hausse de cotisation résulte d'un accord avec les partenaires sociaux de mai 2003 et que la fixation des taux de cotisation relève du pouvoir réglementaire.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, la Commission a *rejeté* l'amendement.

Article 46 : Conditions de service des prestations de minimum vieillesse aux personnes de nationalité étrangère

La Commission a *adopté* l'article 46 sans modification.

Article 47 : Réforme des régimes d'avantage social vieillesse des professions de santé

La Commission a *adopté* un amendement de Mme Cécile Gallez, rapporteure pour l'assurance vieillesse, tendant à préciser le caractère forfaitaire de la cotisation annuelle obligatoire des cinq régimes complémentaires d'avantage social vieillesse.

M. Jean-Luc Prével a ensuite présenté un amendement tendant à inscrire dans la loi le principe selon lequel les caisses d'assurance maladie participent au financement de la cotisation d'assurance vieillesse des régimes d'avantage social vieillesse. Les cinq régimes connaissent une situation financière difficile. Il est prévu d'appeler une cotisation d'ajustement. Il serait équitable de fixer dans la loi le principe actuel du financement des cotisations à hauteur des deux tiers par l'assurance maladie.

M. Jean-Marie Le Guen a attiré l'attention sur les conséquences des mesures de redressement financier actuellement envisagées par le gouvernement. De nombreux médecins risquent de quitter le secteur 1 pour se placer en secteur 2 à moins que la sécurité sociale n'engage des procédures de sortie de conventionnement.

M. Laurent Wauquiez a souligné l'importance de la question abordée par M. Jean-Marie Le Guen. Les mesures d'amélioration de la gouvernance des régimes sont utiles mais il est capital de ne pas se lancer en aveugle dans la réforme financière des régimes.

Mme Cécile Gallez, rapporteure pour l'assurance vieillesse, a estimé qu'il est indispensable de réformer au préalable la gouvernance des régimes d'avantage social vieillesse pour pouvoir ensuite négocier avec les partenaires sociaux les conditions du rétablissement de leur équilibre financier. Il n'appartient pas à l'assurance maladie de venir combler les déficits de ces régimes.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, la Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a *adopté* l'article 47 ainsi modifié.

Après l'article 47 :

M. Jean-Luc Prével a présenté un amendement portant article additionnel et tendant à harmoniser par décret les statuts de médecin inspecteur de la santé et de praticien hospitalier qualifiés en santé publique. Les médecins inspecteurs de santé publique sont peu nombreux et sont défavorisés du point de vue de leur statut par rapport aux praticiens hospitaliers. Des études sont engagées mais aucune réforme n'a été présentée.

Mme Cécile Gallez, rapporteure pour l'assurance vieillesse, ayant fait valoir que la proposition est hors champ du projet de loi de financement de la sécurité sociale, la Commission a *rejeté* l'amendement.

Article 48 : Objectifs de dépenses de la branche vieillesse pour 2006

La Commission a *adopté* l'article 48 sans modification.

Section 3

Dispositions relatives aux dépenses d'assurance des accidents du travail

Article 49 : Contribution de la branche accidents du travail et maladies professionnelles au Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante et au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante

La Commission a *adopté* l'article 49 sans modification.

Après l'article 49

La Commission a examiné un amendement du rapporteur demandant au gouvernement de transmettre au Parlement un rapport sur la possibilité d'étendre aux agents de la fonction publique victimes de l'amiante le bénéfice du dispositif de cessation anticipée d'activité.

M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, a indiqué que l'amiante constitue un dossier très

important mais qu'en raison des limites imposées à l'initiative parlementaire par les dispositions de l'article 40 de la Constitution, il est difficile pour la représentation nationale d'intervenir en cette matière. Dans cet esprit, la demande au gouvernement d'un rapport sur l'extension du nombre de bénéficiaires du Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA) constitue une première étape.

M. Maxime Gremetz a déclaré que l'amiante est un problème complexe qui a déjà fait l'objet de nombreuses discussions. Deux éléments doivent être distingués. Il y a d'une part le cas des salariés ayant travaillé dans une entreprise ou un établissement reconnu pour avoir utilisé de l'amiante. Dans cette situation – dans laquelle M. Maxime Gremetz a rappelé se trouver puisqu'il a travaillé dans une usine Valéo – il n'y a pas de discussion. Tous les salariés qui présentent des lésions imputables à l'amiante sont indemnisés et bénéficient d'une année de retraite anticipée pour trois années travaillées. Les difficultés sont autrement plus grandes pour les employés victimes de l'amiante dont l'entreprise ne figure pas sur la liste des entreprises ayant utilisé cette fibre. Ceux-ci sont alors contraints de mener individuellement une bataille pour voir reconnaître leurs droits auprès du fonds d'indemnisation, bataille qui relève pour la plupart d'un véritable parcours du combattant. Il y a donc urgence à agir d'autant que cela concerne des personnes malades dont l'espérance de vie est réduite et que d'autres dossiers concernant également des maladies professionnelles, liées notamment à l'utilisation dans l'industrie des éthers de glycols, se profilent à l'horizon. Le temps n'est plus aux rapports, toutes les données sont connues, mais à l'action.

M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, a convenu que l'amendement est sans doute insuffisant mais que la proposition va néanmoins dans le bon sens et qu'il convient donc de l'adopter.

M. Maxime Gremetz a déclaré qu'il est temps de voir la vérité en face et s'est étonné que le rapporteur demande au gouvernement de fournir un rapport au Parlement alors même qu'une mission d'information parlementaire travaille actuellement sur les risques et les conséquences de l'exposition à l'amiante.

Mme Catherine Génisson a appuyé le raisonnement de M. Maxime Gremetz, considérant que l'amendement constitue une atteinte au rôle du Parlement. Si l'Assemblée nationale préfère s'en remettre au gouvernement plutôt que de s'en référer à ses propres travaux, alors elle n'a plus de raison d'être.

Le **président Jean-Michel Dubernard** a proposé que le rapporteur retire son amendement dans l'attente des conclusions de la mission d'information.

M. Jacques Domergue, rapporteur pour l'assurance maladie et les accidents du travail, ayant maintenu son amendement au motif que sa proposition n'entre pas en conflit mais vient au contraire en complément des travaux du Parlement, la Commission a *rejeté* l'amendement.

Article 50 : *Montant du versement de la branche accidents du travail et maladies professionnelles à la branche maladie au titre de la sous-déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles*

La Commission a examiné un amendement de M. Jean-Marie Le Guen visant à augmenter le montant du versement dû par la branche accidents du travail et maladies professionnelles à la branche maladie au titre de la sous-déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles.

M. Claude Evin a estimé que, conformément aux travaux de la Commission présidée par M. Noël Diricq, il faut d'autant plus tenir compte de cette sous-déclaration qu'on se trouve en période de tension sur le marché du travail et qu'il est donc nécessaire d'augmenter en conséquence le montant du versement de 330 à 750 millions d'euros.

La Commission a *rejeté* l'amendement et *adopté* l'article 50 sans modification, **M. Maxime Gremetz** ayant manifesté son opposition à l'adoption de cet article.

Article 51 : *Objectifs de dépenses de la branche accidents du travail et maladies professionnelles pour 2006*

M. Maxime Gremetz s'est déclaré défavorable à l'adoption de cet article.

La Commission a *adopté* l'article 51 sans modification.

Article 52 : *Création du complément optionnel de libre choix d'activité*

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille, a présenté un amendement visant à ce que les deux membres d'un couple puissent opter pour le partage du congé parental d'un an, chacun pouvant prendre alternativement une période de congé qui sera indemnisée au titre du complément optionnel de libre choix d'activité (COLCA). Cet amendement vise à inciter les pères à s'impliquer dans la garde des jeunes enfants et à faciliter la conciliation entre vie professionnelle et vie privée.

M. Maxime Gremetz a demandé si cette disposition n'existe pas déjà dans notre législation sociale.

En réponse, **la rapporteure** a précisé que le partage du congé parental existe bien mais dans sa version de longue durée, soit le congé jusqu'aux trois ans de l'enfant. En revanche, dans le cadre de ce projet de loi qui crée un congé parental de courte durée, la possibilité de partage du congé entre le père et la mère de l'enfant n'est pas prévue.

Mme Catherine Génisson a déclaré que cet amendement est très intéressant et s'inspire de mesures qui existent dans l'Europe du Nord où les congés parentaux sont fréquemment partagés entre le père et la mère de l'enfant.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, s'est déclaré favorable à cet amendement, **Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille**, ayant précisé que ce dispositif n'entraînerait pas de surcoût, puisque le montant total de l'aide versée au titre du COLCA, ne serait pas supérieur à celui versé si un seul parent prend le congé parental de courte durée dans son intégralité.

La Commission a *adopté* l'amendement à l'unanimité.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille, a présenté un amendement visant à avancer au 1^{er} janvier 2006 la date d'entrée en vigueur du congé parental de courte durée et elle a estimé que cet amendement n'aurait pas d'incidence financière car un certain nombre de parents, qui aujourd'hui optent pour un congé parental de longue durée, choisiront de recourir à ce nouveau congé parental qui est d'une durée d'un an. Si le COLCA rencontre un franc succès auprès des parents, il générera de grosses économies en termes de prestations familiales car la prestation dite de « complément de libre choix d'activité » ne sera plus versée pendant trois ans mais seulement jusqu'au un an de l'enfant.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, a fait remarquer que cet amendement représente un coût supplémentaire pour la branche famille et s'y est déclaré défavorable.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a *adopté* l'article 52 ainsi modifié.

Article 53 : *Allocation journalière de présence parentale*

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille, a présenté un amendement visant à supprimer la référence à une durée minimale de soins pour ouvrir droit à la prestation d'allocation journalière de présence parentale. En effet, la notion de durée minimale de soins est trop restrictive : certains accidents de la circulation, par exemple, peuvent entraîner une situation de coma et nécessiter une présence parentale constante durant la

phase aiguë de la pathologie sans forcément impliquer une longue durée d'hospitalisation.

Mme Catherine Génisson a souscrit à la proposition de la rapporteure et rappelé que les accidents sur la voie publique entraînent fréquemment des soins très lourds durant une courte durée pendant laquelle la présence des parents est indispensable. La suppression de cette notion de durée minimale de soins est une demande constante des associations de parents d'enfants atteints de pathologies graves.

La Commission a *adopté* l'amendement.

La rapporteure a expliqué que le texte de l'article L. 544-3 dans la nouvelle rédaction proposée par le projet n'est pas explicite sur le décompte du droit à l'allocation journalière de présence parentale en cas de rechute de l'enfant. En effet, si la rechute intervient dans le délai de trois ans de décompte du droit à allocation et que le parent n'a pas épuisé son droit à 310 jours d'allocation la prise en compte de la rechute ne posera pas de problème. En revanche, si la rechute intervient au-delà du délai de trois ans, la question se pose de savoir si l'ouverture de droit tiendra compte des jours d'absence indemnisés lors de la pathologie initiale ou si le parent se verra reconnaître une nouvelle période de droit à congé de 310 jours sur une nouvelle période de trois ans. Pour sortir de cette ambiguïté, l'amendement vise à indiquer explicitement qu'en cas de rechute ou de récurrence, le parent bénéficie de l'ouverture d'un nouveau droit à 310 allocations journalières sur une période de trois ans.

Mme Catherine Génisson a considéré que cet amendement est très important car il répond au problème de la récurrence des pathologies, phénomène très fréquent pour les leucémies ou les cancers d'enfants. Les parents sont alors confrontés à des périodes de soins lourds qui peuvent durer plusieurs mois mais qui s'échelonnent sur plusieurs années, la période de décompte du droit de trois ans étant alors inadaptée.

La Commission a *adopté* l'amendement.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille, a présenté un amendement visant à modifier les critères d'attribution du complément à l'allocation journalière de présence parentale. Selon l'article L. 544-7 du code de la sécurité sociale, dans la rédaction issue du projet de loi, ce complément est attribué lorsque le traitement de l'enfant entraîne des déplacements fréquents, loin du domicile familial. Les familles d'enfants malades ayant fait remarquer que la pathologie de leur enfant entraîne d'autres frais spécifiques comme, par exemple, des frais médicaux non remboursés ou des frais de garde pour la fratrie, cet amendement propose d'attribuer ce complément s'il est démontré que la famille, du fait de la pathologie de l'enfant, supporte des dépenses particulièrement coûteuses.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, a fait remarquer que cet amendement générerait des coûts supplémentaires pour la branche famille.

En réponse, **Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille**, a fait remarquer que la notion de complément mensuel à l'allocation journalière de présence parentale figure bien dans le projet de loi et que le gouvernement a annoncé que son montant serait de 100 euros par mois. L'amendement proposé vise essentiellement à revoir les critères d'attribution et ne devrait pas générer de coût supplémentaire.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille, a présenté un amendement visant à avancer la date d'effet de cette nouvelle prestation au 1^{er} janvier 2006 car les négociations entre le ministère et les associations de parents d'enfants malades n'ont que trop duré.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, a fait remarquer que cet amendement alourdit le budget de la branche famille, argument que **Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille**, a réfuté en expliquant qu'une prestation similaire existe déjà sous le nom « d'allocation de présence parentale » et que la réforme introduite par l'article 53 se fera à budget constant. L'amendement proposé vise donc simplement à permettre aux familles de bénéficier plus rapidement de cette nouvelle prestation qui présente l'avantage essentiel d'être décomptée en jours et non plus par périodes de quatre mois : les parents pourront ainsi plus aisément concilier activité professionnelle et présence auprès de leur enfant.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a *adopté* l'article 53 ainsi modifié.

Article 54 : *Maintien des anciennes prestations de petite enfance jusqu'en décembre 2009*

La Commission a examiné deux amendements de suppression de cet article présentés par Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille, et Mme Jacqueline Fraysse.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille, s'est étonnée que figure dans le projet de loi une disposition visant à revenir sur une mesure votée par la majorité dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 qui a institué la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE). Cette loi a prévu que seuls les enfants nés ou adoptés à compter du 1^{er} janvier 2004 bénéficieraient de la PAJE et que, par ailleurs, l'ensemble des familles bénéficierait du dispositif PAJE à compter du 1^{er} janvier 2007. Le

projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 revient sur cette mesure, ce qui aura pour conséquence que les enfants ayant aujourd'hui entre trois et six ans ne pourront pas bénéficier, en 2007, de la prestation PAJE qui est beaucoup plus favorable que les prestations de petite enfance antérieures. Il est paradoxal que ce projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 comporte une mesure qui n'aura d'effet qu'à compter de 2007 et cette initiative paraît fort maladroite alors que les familles ont eu recours de manière massive aux nouvelles aides, notamment pour la garde de leurs enfants, qui font partie de la prestation PAJE.

M. Maxime Gremetz a lui aussi déclaré que cette mesure est particulièrement inique car elle revient à faire des économies sur le dos des familles. Une fois encore le gouvernement revient sur la parole donnée, au détriment des familles.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a *adopté* l'article 54 sans modification.

Article 55 : *Financement des majorations de pensions pour enfants prises en charge par la branche famille*

M. Jean-Luc Prél a présenté un amendement visant à supprimer l'article 55 qui pérennise le financement des majorations de pension pour enfants par la branche famille au profit du fonds de solidarité vieillesse. Chaque année, le groupe UDF dénonce cette charge indue pour la branche famille mais cette année le projet de loi franchit un cap supplémentaire en inscrivant dans le code de la sécurité sociale le taux de 60 % alors que la CNAF devrait garder ses propres fonds pour financer une politique familiale ambitieuse, que le groupe UDF appelle de ses vœux.

Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteure pour la famille, a indiqué qu'elle considère cette participation de la branche famille comme légitime car ces majorations de pension correspondent à un avantage familial différé et qu'on ne peut donc en aucun cas parler de charge indue pour la branche famille.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a *adopté* l'article 55 sans modification.

Article 56 : *Objectifs de dépenses de la branche famille*

La Commission a *adopté* l'article 56 sans modification.

Section 5

Dispositions relatives à la gestion du risque

Article 57 : Contrôle et lutte contre la fraude aux prestations sociales

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

M. Maxime Gremetz a dénoncé l'acharnement dont fait preuve cet article à l'encontre des assurés sociaux alors que les défauts de versements des cotisations sociales proviennent essentiellement des employeurs et de l'État.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, a émis un avis défavorable à l'adoption de cet amendement en soulignant qu'il s'agit en l'espèce non pas d'abus mais bien de fraudes aux prestations sociales. Qui peut légitimement s'opposer au renforcement de la lutte contre les fraudes ?

Concédant que la volonté de sanctionner les fraudes est effectivement partagée, **Mme Martine Billard** a expliqué que cette volonté doit s'exercer à l'égard de tous et non pas de manière unilatérale à l'encontre des salariés. Or la rédaction proposée pour l'article L. 114-15 du code de la sécurité sociale ne mentionne pas le chef d'entreprise. De même, la suspicion avec laquelle les étrangers sont visés est choquante : les nationaux peuvent également percevoir des revenus à l'étranger ou auprès d'organismes internationaux. Enfin, s'agissant de la réforme de la procédure de domiciliation, l'allongement des délais résultant de la nécessité de l'intervention d'un assistant de service social est particulièrement dommageable pour certains assurés, qui ne bénéficieront de la couverture maladie universelle (CMU) qu'après un long délai.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Jean-Luc Prével supprimant la disposition fixant à trois ans le délai de prescription de l'action en recouvrement des professionnels de santé.

Après avoir rappelé qu'un délai de deux ans est applicable aux assurés, **M. Jean-Luc Prével** a estimé qu'il n'y a pas lieu d'établir une distinction pour les professionnels de santé.

Après que **M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général**, a émis un avis favorable à l'adoption de cet amendement au motif que cette différence de traitement n'est effectivement pas justifiée, la Commission a *adopté* l'amendement.

Puis elle a *adopté* l'article 57 ainsi modifié.

Après l'article 57

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Jean-Marie Le Guen renforçant, en l'assimilant à un abus d'autorité, la sanction des dépassements d'honoraires pratiqués en contravention des dispositions conventionnelles.

Mme Catherine Génisson a indiqué qu'il apparaît juste de renforcer le contrôle des praticiens avec la même rigueur que les assurés sociaux.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, a donné un avis défavorable à cet amendement et souligné que de tels abus ne concernent qu'environ 1 % des généralistes et 4 % des spécialistes. Conformément aux engagements conventionnels, ces praticiens seront bien sanctionnés.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Jean-Marie Le Guen demandant au gouvernement de transmettre au Parlement, tous les six mois, un rapport de l'IGAS sur les pratiques de dépassement d'honoraires médicaux.

Mme Catherine Génisson a souhaité que le Parlement dispose d'un chiffre objectif de ces dépassements.

M. Laurent Wauquiez s'est opposé à l'inscription dans la loi d'une demande de rapport à l'IGAS.

M. Jean-Pierre Door, rapporteur pour les recettes et l'équilibre général, a donné un avis défavorable à cet amendement en estimant que le secteur hospitalier fait d'ores et déjà l'objet de contrôles et qu'il convient de faire confiance aux rapports conventionnels.

La Commission a *rejeté* l'amendement.

Article 58 : Charges prévisionnelles pour 2006 des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de sécurité sociale

La Commission a *adopté* l'article 58 sans modification.

Puis elle a *adopté* la quatrième partie du projet de loi ainsi modifiée.

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

* *
*

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

Jeudi 20 octobre 2005

– auditions sur le financement des établissements d'hébergement des personnes âgées de :

- M. Jean-Jacques Trégoat, Directeur général de l'action sociale au ministère de la santé et des solidarités

- M. Bernard Cazeau, Sénateur, Président du conseil général de la Dordogne, Président de la commission politiques sociales et familiales de l'Assemblée des départements de France (ADF), et M. Jean-Michel Rapinat, Chef du service développement social de l'ADF

– présentation des grandes lignes du rapport de M. Jean-Pierre Door sur l'organisation et le coût de gestion des branches de la sécurité sociale

– échange de vues sur l'organisation des travaux 2005 et 2006 et thèmes d'études pour 2007

AFFAIRES ÉTRANGÈRES**Mardi 18 octobre 2005***Présidence de M. Edouard Balladur, président***Audition de Mme Catherine Colonna, Ministre déléguée aux Affaires européennes**

Le Président Edouard Balladur a accueilli Mme Catherine Colonna en indiquant qu'elle venait présenter à la Commission le budget de l'Union européenne pour 2006 et le prélèvement sur recettes auquel la France va devoir procéder pour contribuer à ce budget, ainsi que, plus largement, les perspectives européennes pour les mois qui viennent.

Présentant le budget de l'Union européenne pour 2006, **Mme Catherine Colonna, Ministre déléguée aux Affaires européennes** a constaté que la France devrait demeurer, avec une contribution de 18 milliards d'euros, soit 16,4 % des recettes communautaires, le deuxième contributeur du budget communautaire derrière l'Allemagne qui verse 22,6 milliards d'euros. Notre pays devrait également rester le deuxième bénéficiaire de ce budget à hauteur de 12,9 milliards d'euros en 2004, qui sont les derniers chiffres disponibles, derrière l'Espagne qui a reçu 16,3 milliards d'euros. Nous devons cette situation avant tout à notre excellent taux de retour sur la politique agricole commune (PAC) : en 2004, la France a bénéficié de 21,6 % des dépenses agricoles communautaires et reçu 9,4 milliards d'euros au titre de la PAC de marché.

Au total, la France est contributrice nette au budget européen, comme dix autres États membres. Notre solde net – c'est-à-dire la différence entre notre contribution brute et les dépenses réalisées sur notre territoire – s'est élevé, en 2004, à -2,9 milliards d'euros, soit environ 50 euros par habitant. Ce montant est raisonnable au regard des bénéfices que nous procure la construction européenne, qu'il s'agisse des gains économiques du grand marché européen ou des gains encore plus difficiles à quantifier tels que les apports de la paix et de la stabilité du continent.

L'avenir des moyens budgétaires de l'Union européenne sera déterminé par la négociation sur les perspectives financières pour la période 2007-2013. Lors du Conseil européen des 16 et 17 juin 2005, et malgré la

disponibilité d'une très large majorité d'États membres, dont la France, la présidence luxembourgeoise a échoué à y obtenir un accord. L'enjeu de ces perspectives financières est le financement de l'Union élargie et de ses politiques ; chacun doit prendre part à ce financement de façon équitable, ce qui suppose notamment la réforme du « rabais britannique ». Rappelons aussi que la proposition de la présidence luxembourgeoise était satisfaisante puisqu'elle permettait tout à la fois de financer les politiques actuelles, de développer des politiques nouvelles – la recherche et développement, la justice et les affaires intérieures, la politique étrangère et de sécurité commune – et de supporter le coût de l'élargissement.

Il revient maintenant à la présidence britannique de trouver un accord d'ici décembre 2005, comme elle dit vouloir le faire. C'est une nécessité. Elle n'a pour le moment mené que des consultations bilatérales avec chacun des États membres, sans faire de proposition, ce qu'elle entend faire dans le courant du mois de novembre seulement. Il faut se hâter : comme l'a rappelé le Premier ministre, le 17 octobre dernier, sans budget, l'Europe n'avancera pas.

Puis la Ministre a abordé la question des négociations d'adhésion lancées le 3 octobre dernier avec la Turquie et la Croatie. Il s'agira là d'un processus ouvert. Si la Turquie ne remplissait pas les critères requis ou si la capacité d'absorption de l'Union européenne ne permettait pas de l'accueillir, ce processus s'orienterait vers une solution alternative à l'adhésion sous la forme d'un lien « le plus fort possible » entre la Turquie et l'Union. La France, ainsi que d'autres États membres, notamment les Pays-Bas et l'Autriche, ont demandé et obtenu que ces principes soient clairement établis dès le début des négociations. De plus, chaque chapitre sera ouvert et clos à l'unanimité. Dans le cas où les négociations déboucheraient sur un projet d'adhésion, les Français auront en tout état de cause le dernier mot par la voie du référendum.

S'agissant de la Croatie, les ministres présents à Luxembourg ont pris note de la conclusion de Mme la Procureure Carla del Ponte selon laquelle la coopération de la Croatie avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie était désormais entière. C'était la dernière condition à l'ouverture des négociations conformément aux décisions du Conseil européen du 17 décembre 2004. On a veillé à ce que cette coopération fasse l'objet d'un suivi tout au long des négociations et à ce que l'arrestation du Général Gotovina soit un objectif de court terme. En cas de défaillance de Zagreb dans cette coopération, les négociations d'adhésion peuvent être suspendues à tout moment.

Les négociations d'adhésion avec la Turquie, comme avec la Croatie, feront donc l'objet d'un contrôle politique étroit. A cet égard, la Ministre a rappelé qu'il s'agissait bien de négociations entre chacun des États

candidats et l'ensemble des États membres, et non avec la seule Commission européenne. En outre, celles-ci sont fondées sur le principe de l'unanimité, ce qui confère à la France un droit de veto à chaque étape. Le Gouvernement tiendra les parlementaires dûment informés tout au long de ces négociations.

Le prochain Conseil européen informel de Hampton Court est un rendez-vous important puisque c'est la première fois que, depuis le dernier Conseil européen des 16 et 17 juin 2005, les chefs d'État et de gouvernement se retrouveront. En outre, les citoyens européens seront très attentifs au bon déroulement de ce sommet et aux orientations qui pourront en être dégagées. D'après les informations recueillies à ce stade auprès de la présidence britannique, trois thèmes seront abordés : comment maintenir et consolider la justice sociale et la compétitivité dans le contexte de la mondialisation ? Cette question sera l'occasion d'échanges sur la recherche et le développement, l'énergie, la démographie... Seront ensuite évoquées la place de l'Europe dans le monde ainsi que la sécurité de nos citoyens. Ce Conseil européen informel qui ne fera l'objet que de conclusions orales, sera donc consacré aux principaux défis que l'Union doit relever aujourd'hui. La France s'y rendra dans un esprit constructif, avec la volonté de soutenir la présidence pour faire de ce rendez-vous une réussite. C'est tous ensemble que nous pourrons trouver les réponses, en gardant à l'esprit que le coeur du projet européen repose sur un esprit de solidarité, une exigence d'harmonisation et une volonté commune de défendre nos intérêts.

La Ministre a souhaité conclure son intervention en présentant les travaux que le Gouvernement avait entrepris depuis le mois de juin 2005 pour tenir compte du message que les Français avaient adressé le 29 mai. Ce point est au coeur de l'action du Gouvernement. Il est nécessaire de réaffirmer que notre projet est celui d'une Europe politique, forte, ambitieuse et solidaire, et répondre par des politiques concrètes aux préoccupations quotidiennes des Français, à commencer par la croissance et l'emploi. Mais il faut également proposer une autre façon de construire l'Europe, qui associe mieux les Français aux décisions relatives à leur avenir. Il y a sur ce point une attente très forte, que la Ministre a constatée à l'occasion de chacun de ses déplacements dans les régions. C'est pourquoi le 29 août 2005, dans son discours devant les ambassadeurs, le Président de la République a demandé que le Parlement français mais aussi les collectivités locales, les partenaires sociaux et la société civile soient davantage associés aux processus de décision européens. Le Premier ministre lui fera prochainement une série de propositions.

Il a aussi été décidé, lors du Comité interministériel sur l'Europe du 20 septembre 2005, de créer un nouveau site portail interactif sur l'Europe, qui sera la tête de réseau de l'ensemble des sites publics et associatifs. Enfin, la Ministre a entamé une série de rencontres avec les partenaires sociaux pour

recueillir leurs propositions sur les moyens de mieux associer les Français aux processus européens de décision et pour échanger avec eux sur les grands dossiers du moment.

Le Parlement a naturellement un rôle crucial à jouer dans cet effort qui doit être mené au quotidien pour refaire la preuve de l'Europe à nos concitoyens. Le Premier ministre l'avait confirmé dès le 15 juin 2005, certaines initiatives ayant, d'ores et déjà, été prises pour mieux associer le Parlement français : il pourra désormais se prononcer sur un plus grand nombre de textes européens ; par ailleurs, des sessions de sensibilisation aux problématiques européennes vont être proposées aux parlementaires dans le cadre d'un déplacement à Bruxelles et à Strasbourg.

La Ministre a conclu en déclarant qu'elle savait pouvoir compter sur les parlementaires dans cette action.

Après avoir remercié la Ministre pour la présentation qu'elle venait de faire du budget de l'Union pour 2006 et plus largement des perspectives qui s'ouvraient aujourd'hui pour l'Union européenne, **M. Roland Blum** a déclaré que, selon lui, le vote du 29 mai dernier traduisait une grande incompréhension des Français vis-à-vis du rôle réel de l'Union européenne. Cette suspicion à l'égard de l'Europe, qui atteint aujourd'hui un point critique est à la fois injuste et légitime. Injuste, parce qu'on demande souvent plus à l'Union européenne qu'elle ne peut elle-même accomplir ; il ne faut pas oublier que les États sont encore dominants dans le jeu institutionnel. Légitime, car le système européen pris au sens large – Commission et États membres – a engagé un mouvement de réformes et d'adaptation absolument nécessaire sans prendre cependant en compte le fait que cela infligeait à nos sociétés des évolutions parfois brutales.

Pour y remédier, M. Roland Blum a estimé qu'il fallait améliorer l'information de nos concitoyens sur les questions européennes. C'est le sens des propositions de M. le député Michel Herbillion dans son rapport remis au Premier ministre en juin 2005. Mais cela ne suffit pas. Il faut également que les Français puissent peser sur la politique européenne par le biais, en particulier, de leurs représentants.

Il a rappelé que l'amendement adopté par la Commission des Affaires étrangères en janvier 2005 – plus connu désormais sous le nom d'« amendement Balladur » et que M. de Charette et lui-même avaient cosigné – donnait aux assemblées un pouvoir d'initiative et le droit de voter. C'est là le seul pouvoir qui compte pour une assemblée : s'exprimer par un vote. Il a convenu que des débats seraient sans doute organisés avant et après les Conseils européens et s'en est réjoui. Mais cela ne suffit pas non plus. Une suite de discours dans l'hémicycle n'est pas un débat ; cela reste une suite de

discours et pour débattre réellement, il faut voter. Le Gouvernement a tout fait au début d'année pour que l'initiative adoptée par la Commission des Affaires étrangères soit finalement rejetée. Mais le vote du 29 mai ne semble-t-il pas avoir invalidé largement cette position ?

M. Roland Blum a demandé si le Gouvernement entendait donner plus de poids aux avis du Parlement sur les affaires européennes notamment en lui soumettant tous les projets d'actes et les documents produits par les instances européennes que ce soit le Conseil, le Parlement ou la Commission. Il s'est enquis du sort de la circulaire promise sur ce sujet par le Premier ministre en février 2005.

M. Roland Blum a ensuite souhaité aborder la question de l'élargissement, en estimant que les conditions dans lesquelles on avait étendu l'Union et surtout projeté de l'élargir plus encore, notamment, pour être clair, à la Turquie, était l'une des causes profondes de la crise actuelle. Il a souhaité savoir quelle était aujourd'hui la position du Gouvernement sur les élargissements futurs, au-delà même de la question turque et quelle vision avait-il de l'Europe dans vingt ans ? Avec quels pays et pour quoi faire ? Pour ce qui est de la Turquie, comment le Gouvernement entend-il concrètement s'organiser pour associer le Parlement dans le processus de négociations ? Enfin, la Roumanie et la Bulgarie vont-elles pouvoir entrer dans l'Union européenne au 1^{er} janvier 2007 ?

A propos des perspectives financières et des négociations difficiles engagées depuis plus d'un an, il faut saluer la position responsable qui fut celle du Président de la République et du Gouvernement lors du Conseil de juin 2005. Les Britanniques ont fait le choix de l'intransigeance sans proposer quoi que ce soit. Cette attitude est critiquée notamment dans les nouveaux États membres, comme M. Roland Blum a pu l'observer en République tchèque en septembre dernier. Il a indiqué à la Ministre qu'elle pouvait compter sur son soutien en la matière dans les semaines qui viennent.

Enfin, concernant la République tchèque, qui a parfaitement négocié sa première année de présence dans l'Union européenne, il a souhaité savoir quelle était la position de la France à propos de l'ouverture de nos frontières aux travailleurs tchèques, ouverture limitée au moins jusqu'au printemps 2006 et quel était le calendrier envisagé pour régler cette question ? Il a ajouté que les Tchèques avaient globalement peu envie de s'expatrier et qu'ils considéraient que le refus, notamment de la France, de leur ouvrir pleinement ses frontières était un signe de défiance difficilement acceptable, certains pays comme le Royaume-Uni ayant d'ores et déjà fait disparaître toute barrière.

Le Président Edouard Balladur a souhaité savoir si le projet de circulaire qui avait été annoncé par le Premier ministre et par le garde des Sceaux lors du débat sur la révision constitutionnelle relative au Traité établissant une constitution pour l'Europe concernerait non seulement les textes européens relevant de la co-décision mais les textes ayant une incidence budgétaire et ceux relatifs à l'élargissement de l'Union. Il a estimé que, pour la bonne harmonie entre le Gouvernement et le Parlement, il n'aurait pas été inutile que ce dernier fût informé sur le sort de ce projet de circulaire. Il a ensuite souhaité savoir d'où provenait la différence entre la contribution française au budget communautaire votée en loi de finances initiale pour 2005 à hauteur de 16,5 milliards d'euros et celle constatée *in fine* qui s'élève à 17,3 milliards d'euros. Faisant référence aux propos du Vice Premier ministre britannique, déclarant que la Grande-Bretagne devait faire des concessions sur le rabais consenti à son pays par l'Union européenne, il s'est demandé s'il s'agissait d'une position unanime du Gouvernement du Royaume-Uni. Il a fait observer que, si l'Europe s'élargissait de plus en plus, elle deviendrait inéluctablement de moins en moins politique ; le référendum du 29 mai 2005 ayant d'autre part montré les réticences des Français à l'égard du processus d'élargissement, ne faudrait-il pas marquer une pause dans ce processus ? Il a souhaité pouvoir disposer d'un inventaire exhaustif des différentes formes d'association existantes dans le cadre de la politique de voisinage et a demandé si le Parlement serait informé des décisions prises concernant les différents pays voisins de l'Union tels que la Georgie, l'Ukraine, ou la Macédoine. Enfin, la Commission des Affaires étrangères ayant adopté une proposition de résolution demandant que, dans le cadre de la politique de codification entreprise par l'Union européenne, la langue française puisse servir de référence en cas de divergences d'interprétation, le Gouvernement entend-il défendre cette position lors du prochain Conseil des ministres européen consacré à la compétitivité prévu les 28 et 29 novembre prochain ?

M. René André a souhaité avoir des précisions sur les limites du mandat dont disposait la Commission européenne pour négocier avec l'Organisation mondiale du commerce (OMC). A-t-on tort de considérer que la volonté britannique de réduire le rôle de la politique agricole commune en Europe et la position que vient de prendre le Commissaire européen, M. Peter Mandelson, en outrepassant le mandat qui lui avait été confié par le Conseil, seraient liées ?

Après avoir observé que la Ministre avait évoqué les relations entre l'Union européenne et ses voisins, notamment l'Ukraine, **M. Loïc Bouvard** s'est interrogé sur l'évolution des relations de l'Union avec la Russie, pays partiellement européen.

M. Pierre Lequiller a constaté que, face à la crise que traverse l'Union européenne, on invoquait la nécessité d'engager des politiques communes, par exemple dans le domaine de la recherche ou de l'industrie, sans que des propositions concrètes aient cependant été avancées en la matière. Quels sont les progrès accomplis aujourd'hui sur ce point sous la présidence britannique ? Par ailleurs, le Royaume-Uni n'aurait-il pas un intérêt politique à attendre le premier semestre 2006 et la présidence autrichienne de l'Union pour voir aboutir les négociations sur les perspectives financières 2007-2013 ?

Après avoir considéré que le référendum du 29 mai 2005 était un succès puisqu'il démontrait que les Français avaient pris conscience que la « machine européenne » leur échappait, **M. Jacques Myard** a estimé que l'affaire du mandat de négociation de la Commission à l'OMC n'était que la répétition de ce qui avait pu être observé à l'époque où M. Edouard Balladur était Premier ministre et M. Alain Juppé, Ministre des Affaires étrangères. Le système européen est aujourd'hui incontrôlé et incontrôlable, le « quantitatif » – c'est-à-dire la taille de l'Union européenne – ayant des conséquences néfastes sur le « qualitatif » – sa capacité d'action. Il est frappant de constater que nos autorités n'ont pas conscience de la nécessité de passer à un nouveau projet, car parler aujourd'hui d'Europe politique paraît totalement surréaliste. Il existe, d'ores et déjà, plusieurs Europe, des marchés ou des États ; à l'évidence il est urgent que l'on sorte du système communautaire comme l'impose l'organisation d'un continent à trente États. En conclusion, M. Jacques Myard a souhaité savoir si la Ministre entendait enfin donner instruction à son administration de renvoyer tout document européen qui lui serait désormais adressé en anglais, la situation actuelle étant, de ce point de vue, marquée par un laxisme révoltant. Il s'est ainsi indigné que les dernières négociations au Conseil se soient déroulées exclusivement en anglais, sans que la délégation française n'ait exigé que les travaux soient conduits également dans notre langue.

En réponse aux différents intervenants, **la Ministre déléguée** a apporté les éléments d'information suivants :

— La nouvelle circulaire relative à la mise en œuvre de l'article 88-4 de la Constitution portant sur l'information du Parlement en matière européenne doit être très prochainement signée par le Premier ministre ; la publication de ce texte ne pouvait intervenir avant celle du décret transformant le Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) en Secrétariat général des affaires européennes, qui est intervenue le 18 octobre 2005 ; la circulaire prévoit la transmission au Parlement de tous les projets d'acte communautaire relevant de la codécision, c'est-à-dire de tous les textes législatifs au sens du traité constitutionnel européen, ce que prévoyaient les dispositions du titre XV de la

Constitution du 4 octobre 1958 qui devaient entrer en vigueur après l'adoption de ce traité.

— La procédure budgétaire n'est pas une procédure de codécision à proprement parler mais une procédure *ad hoc*. Le Parlement français est consulté chaque année sur le montant du prélèvement communautaire lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances ; ce prélèvement est établi conformément à la décision européenne sur les ressources propres.

— Le processus d'élargissement ne relève pas non plus de la codécision puisqu'il est du domaine intergouvernemental, de la négociation entre États ; tout traité d'adhésion requiert, en effet, la ratification par chaque État membre suivant leurs règles internes.

— En matière d'élargissement il convient de distinguer le cas des pays balkaniques de celui des pays, qui comme l'Ukraine, n'ont pas vocation à intégrer rapidement l'Union européenne et qui relèvent de la politique du voisinage ; la perspective d'intégration des pays balkaniques a été entérinée dans le cadre des accords de stabilisation et d'association conclus avec ces pays à la suite du sommet de Zagreb qui s'est déroulé sous Présidence française en 2000 ; pour certains de ces pays la perspective d'intégration demeure lointaine, mais il est utile qu'elle existe, car elle constitue un levier en faveur de leur transformation sur la voie de l'application des critères de Copenhague.

— Il n'est pas envisagé que la Russie devienne membre de l'Union, ce que ce pays ne souhaite d'ailleurs pas. Si l'un des membres du Conseil européen a pu l'évoquer parfois – en l'occurrence, le Premier ministre italien, M. Silvio Berlusconi – cette prise de position est demeurée isolée. Par sa géographie, la Russie n'est que partiellement européenne, les limites orientales de l'Europe n'ayant d'ailleurs jamais pu être fixées clairement.

— L'Europe dans vingt ans sera, selon la vision qu'elle s'en fait, une Europe politique qui aura progressé sur le plan de l'intégration ; cela pose la question des frontières et il n'y a pas de réponse *a priori* sur ce point ; il s'agit d'une question difficile qui doit faire l'objet de discussions avec nos partenaires, y compris ceux qui auront rejoint l'Union dans les prochaines années ; s'agissant de la Turquie, il convient de souligner que le critère de la capacité d'absorption de l'Union européenne a été ajouté aux critères de Copenhague et qu'il ne faut en tout état de cause pas préjuger de la décision future des États membres sur ce point.

— Le Parlement sera informé des prochains développements en matière d'élargissement et la Commission des Affaires étrangères constituée à cet égard un interlocuteur privilégié ; s'agissant de la Turquie, le Gouvernement tiendra les parlementaires informés du passage de chacun des trente-cinq chapitres.

— Depuis 1957, la construction de l'Europe s'est manifestée à la fois par un élargissement et un approfondissement des liens entre les États. Pour le futur ce processus se posera dans les mêmes termes, avec le paradoxe suivant : si l'Europe des Six est parfois évoquée avec nostalgie, cette organisation était cependant beaucoup moins intégrée qu'aujourd'hui ; il n'existait aucune politique étrangère et de sécurité commune, aucune politique en matière de justice et d'affaires intérieures et l'euro n'avait pas vu le jour.

— La politique de voisinage s'applique aux pays situés au Sud et à l'Est de l'Europe. Dès lors qu'ils bénéficient d'un accord d'association avec l'Union, ces pays doivent respecter des valeurs communes, comme celles de la liberté, de l'État de droit et de la démocratie.

— La Commission européenne doit remettre le 25 octobre 2005 au Conseil un rapport sur les perspectives d'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie ; ce rapport constituera l'un des éléments d'appréciation de la possibilité d'intégrer ces deux pays le 1^{er} janvier 2007, comme cela était initialement prévu.

— La différence entre le prélèvement de 16,5 milliards d'euros votés en loi de finances initiale pour 2005 et le prélèvement effectif de 17,3 milliards d'euros s'explique par trois facteurs : l'écart entre le budget adopté en décembre et celui voté par le Conseil sur lequel l'estimation de la loi de finances était fondée ; les budgets rectificatifs adoptés en cours d'année (notamment sur les fonds structurels) ; l'écart entre la prévision et l'exécution sur les recettes liées à la conjoncture (droits de douane, autres ressources propres).

— Le manque de précision sur les perspectives financières de l'Union à la suite des annonces de la Présidence britannique suscite de nombreuses interrogations chez les dix nouveaux États membres, qui craignent d'être pénalisés ; si la négociation sur ces perspectives ne devait pas prendre pour point de départ l'accord établi en juin dernier par la Présidence luxembourgeoise, il ne serait pas possible d'aboutir sur ce point avant la fin de l'année ; il est souhaitable que la Présidence britannique tienne compte de cette situation.

— Des responsables britanniques ont évoqué une possible évolution sur le niveau du « chèque britannique » en lien avec d'autres paramètres comme la réforme de la PAC, qui ne saurait en aucun cas intervenir avant 2013. M. Tony Blair a également exprimé le souhait de parvenir à un accord sur les perspectives financières avant la fin de l'année, soit à la mi-décembre 2005, aucune proposition concrète ne devant être formulée lors du Conseil informel d'octobre.

— La présidence britannique n'a pas, pour l'heure, abouti à des propositions concrètes en vue du Conseil européen informel qui se tiendra dans quelques jours. La France a contribué à la préparation de cette réunion en suggérant notamment de mobiliser des financements européens en faveur de la recherche que ce soit en sollicitant le budget de l'Union ou en utilisant des facilités dégagées par la Banque européenne d'investissement. Notre pays souhaiterait qu'un consensus se dégage lors de ce Conseil européen informel sur les questions énergétiques notamment, pour assurer la sécurité de nos approvisionnements, la hausse du prix du pétrole l'imposant. Des nouvelles technologies doivent être également développées en la matière. Enfin, la France a demandé que la problématique démographique, qui pèse sur la croissance, soit évoquée à l'occasion de cette réunion.

— Concernant l'intérêt politique que pourrait trouver le Royaume-Uni à ne pas voir conclure avant la fin 2005 les négociations sur les perspectives financières, on peut considérer que, selon la logique communautaire, au terme de laquelle le pays qui assume la présidence de l'Union met tout en œuvre pour que les discussions aboutissent, une issue à cette question pourrait être trouvée, même si des interrogations demeurent.

— En matière de circulation des travailleurs des nouveaux États membres au sein de l'Union, il ne paraît pas possible d'accorder un régime dérogatoire à tel ou tel pays au motif que sa main d'œuvre serait peu mobile, comme c'est le cas en République tchèque. Le sort de tous les nouveaux États membres doit être réglé globalement.

— Le respect du principe d'égalité des langues en Europe ne permet pas, juridiquement, de retenir la proposition de la Commission des Affaires étrangères visant à ce que le français soit la langue de référence en cas de conflits d'interprétation sur les textes juridiques, et ce même si notre langue est celle des délibérés de la Cour de justice. La Ministre a rappelé que les actions du Gouvernement pour la diffusion du français dans les instances européennes et en direction des nouveaux États membres, par le biais de programmes cofinancés avec la Commission, connaissent un grand succès.

— On doit constater, tout en le regrettant, que si l'administration française devait rejeter tous les projets de textes et documents européens qui lui proviennent d'abord en version anglaise, sa capacité de réaction lors des négociations communautaires serait considérablement réduite.

— Le Conseil Affaires générales du 18 octobre 2005 vient de s'achever sur la question du mandat de la Commission pour négocier à l'OMC. Il est apparu, en effet, que la semaine dernière, la Commission européenne avait fait une nouvelle proposition de négociation à cette organisation sans aucune concertation préalable avec les États membres, ce qui est anormal. La

France a demandé que la preuve soit apportée par la Commission que cette proposition nouvelle respectait le cadre du mandat qui avait été fixé préalablement par le Conseil. Le Commissaire européen chargé de ces questions, M. Peter Mandelson, a fait savoir, sans précision aucune, qu'il considérait que tel était bien le cas. Il sera nécessaire de le vérifier par un examen technique de cette nouvelle proposition. Elle n'a été découverte par les États membres qu'après sa transmission à des pays tiers dans le cadre de la négociation commerciale. Les premières expertises engagées par la France laissent supposer que la Commission aurait atteint la limite de son mandat pour les négociations relatives à certains produits et serait même allée au-delà pour certains autres. Notre pays a demandé que, pour l'avenir, à chaque étape de ces négociations, le Conseil puisse vérifier le respect par la Commission de son mandat. Adoptées après un débat difficile et sans qu'un accord unanime se dégage spontanément, les conclusions du dernier Conseil Affaires générales donnent satisfaction à la France. Le mandat qui a été confié à la Commission par le Conseil a été rappelé dans son contenu et il a été réaffirmé explicitement, comme le demandait en vain notre pays depuis 2003, que la réforme de la PAC constituait la contribution de l'Union européenne aux négociations de l'OMC et, dès lors, faisait figure de limite que le Commissaire européen ne pouvait transgresser. Ces conclusions ont également rappelé l'obligation de transparence des négociations menées par la Commission, condition nécessaire pour que celle-ci et le Conseil puissent travailler en toute confiance. Enfin, le Conseil a réaffirmé l'importance de parvenir, dans le cadre des discussions au sein de l'OMC, à un résultat équilibré d'un point de vue global.

— L'assertion de M. Jacques Myard selon laquelle le référendum du 29 mai 2005 serait un « succès » n'est évidemment pas partagée par la Ministre, puisque les Français ont rejeté le traité constitutionnel européen. On ne peut pas non plus partager son point de vue selon lequel construire l'Europe politique serait un projet surréaliste. De manière un peu paradoxale, on doit d'ailleurs observer qu'après cet échec, la matière qui est appelée à connaître les progrès les plus sensibles sera la PESC qui demeure dans le domaine des relations intergouvernementales.

*

Examen pour avis des crédits des Affaires européennes pour 2006

M. Roland Blum, Rapporteur pour avis, a indiqué qu'il ne reviendrait pas sur le détail du budget européen pour 2006 qui venait d'être évoqué abondamment par la Ministre déléguée aux Affaires européennes.

Le budget européen pour 2006 est dans la parfaite continuité de celui de l'an passé. De l'ordre de 121 milliards d'euros, avec une contribution

française de 18 milliards (contre un peu plus de 17 milliards pour 2005), il marque la fin des perspectives 2000-2006 avant l'ouverture du nouvel agenda ; on a souligné les incertitudes qui pesaient sur lui.

Il a souhaité ensuite aborder plus particulièrement la situation de la République tchèque choisie comme exemple dans le cadre de son rapport pour avis afin d'illustrer la manière dont un nouvel État membre a pu négocier sa première année dans l'Union.

Après une décennie quatre-vingt-dix difficile – la République tchèque n'a retrouvé qu'en 1999 son niveau de vie de 1989 – le bilan est très favorable pour ce pays qui a réformé son économie et qui connaît une croissance de plus de 4 %, une inflation maîtrisée et une balance commerciale excédentaire. Seul le chômage reste élevé (environ 8 %) avec cependant de fortes disparités entre Prague, par exemple, et certaines régions en voie de reconversion au Nord du pays notamment.

La République tchèque est très industrialisée, ce qui explique qu'elle se sent peu concernée par la politique agricole commune (PAC) au contraire de ses voisins polonais ou slovaque. En revanche, elle porte une attention particulière à la question des dépenses régionales. Les administrations tchèques avaient mis en place des structures très sérieuses pour gérer les fonds européens. La République tchèque a cependant pris du retard pour ce qui concerne la consommation des crédits dégagés en 2004, retard qu'elle entend rattraper en 2006.

Les relations entre la France et la République tchèque sont plutôt bonnes même si les Tchèques regrettent que notre pays ne se tourne pas plus vers eux. Ils s'interrogent aussi sur l'attitude de la France après le vote du 29 mai 2005, ce qui est réjouissant et préoccupant. Cela est réjouissant, car on voit clairement que la France est toujours perçue comme l'un des leaders concernant le projet européen. Mais cela est aussi préoccupant car, faute de signal fort de notre pays, on sent que les nouveaux États membres risquent de se détourner durablement de la France.

La question de l'ouverture pleine et entière de nos frontières aux travailleurs tchèques qui sont d'ailleurs peu mobiles y compris dans leur pays est devenue un point de crispation entre la France et la République tchèque. La décision de reporter ou pas cette clause de sauvegarde doit être prise au printemps prochain.

Il ressort de cette mission que la République tchèque entend jouer un rôle actif en Europe sur les questions d'élargissement – avec un soutien très net à la Croatie – ou diplomatique. Au cours de sa mission, le Rapporteur pour avis a pu rencontrer des interlocuteurs très au fait des questions européennes et soucieux d'apporter leur contribution au débat. Surtout, il y a perçu une

position beaucoup plus nuancée que celle qui voudrait que les nouveaux États membres adoptent la même attitude que celle du Royaume-Uni, favorable à un grand marché. Les Tchèques semblent, au contraire, très attachés à une Union qui assure ses missions politiques et apporte stabilité et paix en Europe. L'histoire tchèque explique pour beaucoup cet attachement à ce rôle de l'Union.

Pour conclure, il a invité la Commission à donner un avis favorable à l'article 50 du projet de loi de finances pour 2005 qui porte sur le prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne.

Conformément aux conclusions du Rapporteur pour avis, la Commission a *émis un avis favorable* à l'adoption de l'article 50 du projet de loi de finances pour 2006.

*

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Roland Blum, **la proposition de résolution n° 2382 de M. Jean Marc Ayrault et plusieurs de ses collègues tendant à la création d'une commission d'enquête sur les circonstances relatives à l'enlèvement, à la détention et aux conditions de libération en Irak de Florence Aubenas et Hussein Hanoun.**

M. Roland Blum, Rapporteur, a rappelé que les membres du groupe socialiste et apparentés avaient déposé le 17 juin 2005, une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur « *les circonstances relatives à l'enlèvement, à la détention et aux conditions de la libération en Irak de Florence Aubenas et de Hussein Hanoun* ».

La proposition de résolution est juridiquement recevable. En effet, les faits sur lesquels la proposition de résolution demande qu'une enquête soit menée sont « *certaines circonstances relatives à l'enlèvement, à la détention et aux conditions de la libération en Irak de Florence Aubenas et Hussein Hanoun* ». Ils sont donc déterminés avec suffisamment de précision. Interrogé par le Président de notre Assemblée, le Garde des Sceaux a fait savoir qu'à sa connaissance « *aucune procédure judiciaire n'est actuellement en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de cette proposition* ». Enfin, notre Assemblée n'a mené à ce jour ni mission d'information ni commission d'enquête sur les faits qui motivent la présente proposition de résolution. Les trois conditions de la recevabilité juridique de la proposition de résolution sont donc réunies, ce qui ne signifie pas que son adoption soit souhaitable.

Les auteurs de la proposition de résolution insistent, à juste titre, sur le fait que les socialistes « *ont été de bout en bout solidaires des actions menées par le gouvernement, contre le terrorisme* » et ont participé à toutes les actions de mobilisation en faveur de Florence Aubenas et Hussein Hanoun. Ils

estiment que désormais, « *le temps du silence n'est plus de mise* » et qu'il convient de faire toute la lumière sur l'enlèvement et la libération de la journaliste française et de son accompagnateur.

Cette libération a été obtenue par le travail remarquablement efficace de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), qui a su tirer les enseignements de l'enlèvement de Christian Chesnot et Georges Malbrunot et est parvenue, après un mois d'effort, à instaurer un contact stabilisé avec un interlocuteur qui a servi d'intermédiaire entre eux et les ravisseurs pour les négociations. La qualité de ce travail, qui se fait, par nature, dans la discrétion, ne peut qu'être saluée.

Une commission d'enquête qui s'intéresserait aux conditions de la libération de Florence Aubenat et de Hussein Hanoun serait nécessairement amenée à demander le témoignage des personnes qui y ont contribué et la transmission des documents relatifs à leur travail de terrain. Or, il est peu probable que les agents français et étrangers qui ont joué un rôle dans la libération de la journaliste accepteraient de témoigner devant une commission d'enquête et de livrer les éventuels documents qu'ils détiendraient.

Certes, en application du II de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958, « *toute personne dont une commission d'enquête a jugé l'audition utile est tenue de déférer à la convocation qui lui est délivrée, si besoin est, par un huissier ou un agent de la force publique, à la requête du président de la commission* », ce qui impose une obligation de se présenter devant la commission d'enquête dès lors que le président en a fait la demande ; mais il sera quasiment impossible de mettre en œuvre ces dispositions. D'une part, il sera très difficile, par définition, d'obtenir l'identité des nombreuses personnes qu'il serait utile d'entendre. D'autre part, il ne saurait être envisagé d'envoyer un agent de la force publique française à la recherche d'un témoin à l'étranger.

En outre, l'obligation de se présenter devant la Commission ne signifie pas l'obligation de lui révéler tout ce que l'on sait. L'article 6 de l'ordonnance précitée précise que la personne convoquée « *est tenue de déposer, sous réserve des dispositions des articles 226-13 et 226-14 du code pénal* ». Il est donc possible aux agents des services de renseignement d'invoquer le secret professionnel pour ne pas révéler une information à caractère secret.

Enfin, pour ne pas livrer les documents secrets relatifs à l'enlèvement, ils pourraient se prévaloir des dispositions du même article selon lesquelles les rapporteurs de commissions d'enquête « *sont habilités à se faire communiquer tous les documents de service, à l'exception de ceux revêtant un*

caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État (...) ».

Quand bien même un certain nombre de personnes accepteraient de témoigner, la mise à jour des réseaux qui ont permis une issue heureuse aux deux prises d'otages présenterait un danger évident, à la fois pour les membres de ces réseaux, dont une partie au moins vit toujours en Irak et qui pourraient être victimes de représailles de la part des auteurs des enlèvements, et pour la pérennité des réseaux d'informateurs sur lesquels la France peut actuellement compter. Dans le cas, que l'on ne peut malheureusement pas exclure, où un nouvel enlèvement surviendrait, les services français ne pourraient plus ni compter sur ces réseaux, dont l'existence et les mécanismes seraient désormais publics, ni en tisser de nouveaux, les personnes susceptibles d'aider la France n'étant certainement pas prêtes à courir le risque de voir, à leur tour, leur nom dévoilé.

La proposition de résolution insiste en revanche avec beaucoup de pertinence sur le problème de l'impunité dont jouissent les preneurs d'otages. Ce problème est dû au chaos institutionnel dans lequel l'Irak s'est trouvé depuis la chute du régime baasiste, mais aussi au fait que les victimes des enlèvements ou les États dont elles sont ressortissantes portent rarement plainte. Cette impunité doit être combattue avec énergie, en particulier dans un cadre international, afin de mettre un terme à des pratiques criminelles qui ont touché plusieurs centaines de personnes, irakiennes ou étrangères, au cours des deux dernières années.

Si ce problème est grave, ce n'est pas la commission d'enquête, dont la création est demandée, qui pourrait contribuer à lui apporter une solution. Le travail que mènent actuellement deux de nos collègues dans le cadre d'une mission d'information sur le statut des journalistes et correspondants de guerre en cas de conflit me semble mieux adapté à la recherche de pistes pour mieux protéger nos ressortissants des kidnappings, et pour mettre un terme à l'impunité dont jouissent les responsables de ces pratiques criminelles.

M. Roland Blum, Rapporteur, s'est prononcé pour le rejet de cette proposition de résolution.

M. Jacques Godfrain a estimé que si les agents qui avaient participé à la libération de Mme Florence Aubenas avaient su à l'époque que leur travail ferait ultérieurement l'objet d'une Commission d'enquête, ils ne l'auraient sans doute pas accompli. La mort d'un agent italien lors de la libération des deux otages de ce pays rappelle, s'il en était besoin, à quel point ce type de missions est périlleux. Enfin, lorsqu'une arrestation est filmée en

France, l'image des gendarmes ou des policiers est cachée : il est donc justifié que les agents en service à l'étranger soient également protégés.

M. Paul Quilès a estimé qu'il était normal d'examiner de manière dépassionnée les circonstances de la libération de Mme Florence Aubenas. Le but des auteurs de la proposition de résolution n'est pas de mettre en danger qui que ce soit et une telle affirmation relève du procès d'intention. Alors qu'un parlementaire est intervenu lors des négociations tendant à la libération de cet otage dans des conditions qui ont ridiculisé le Parlement et les services français compétents, il est du devoir de l'Assemblée de faire la lumière sur ces événements, d'autant qu'ils sont susceptibles de se reproduire à l'avenir. Le rôle du Parlement n'est pas de regarder passer les trains et dans toutes les grandes démocraties les commissions d'enquête traitent de sujets relevant des services secrets. Rester silencieux serait coupable. Il ne s'agit pas de gêner l'exécutif, mais d'éclaircir une situation qui a été dommageable pour le Parlement et la démocratie.

M. François Loncle a considéré que le Parlement avait pour mission de contrôler l'exécutif au moyen de commissions d'enquête ou de missions d'information. Les législatures précédentes ont montré tout l'intérêt de ce type de travaux à l'occasion par exemple des missions consacrées au Rwanda ou à Srebrenica. La création d'une commission d'enquête sur les circonstances de la libération de Florence Aubenas permettrait de faire la lumière sur le rôle des différents pays qui sont intervenus et sur le rôle des différents protagonistes de l'affaire. L'intérêt d'une telle commission est d'informer les citoyens et d'apporter des éclaircissements utiles pour l'avenir. Il est d'ailleurs regrettable que la Commission ait précédemment rejeté la demande déposée par les députés socialistes tendant à la création d'une commission d'enquête sur les événements de Côte d'Ivoire. En l'absence d'une telle commission, il revient aujourd'hui à l'exécutif seul de tirer les conséquences des agissements du commandement militaire français sans que le Parlement ne soit intervenu au préalable, ce qui est dommage.

M. Roland Blum, Rapporteur, a indiqué que les risques que courraient les personnes qui accepteraient de témoigner ne pouvaient être balayés d'un revers de main et qu'à eux seuls ils rendaient inopportune la constitution de cette commission enquête.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, la Commission a *rejeté* la proposition de résolution (n° 2382).

* *
*

Mercredi 19 octobre 2005

Présidence de M. Edouard Balladur, président

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Jacques Remiller, **le projet de loi n° 2555 autorisant l'approbation de l'accord entre les gouvernements de la République française, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et du Royaume des Pays-Bas, relatif à la coopération dans le domaine de la technologie de la centrifugation.**

M. Jacques Remiller, rapporteur, a indiqué que la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni avaient signé le 12 juillet 2005, à Cardiff, un accord relatif à la coopération dans le domaine de la technologie de la centrifugation et que cet accord intergouvernemental vise à établir l'encadrement étatique nécessaire pour permettre la mise en œuvre des accords de droit privé conclus le 24 novembre 2003 entre Areva, d'une part, et le consortium germano-néerlandano-britannique Urenco, d'autre part. Il a précisé que ces accords industriels avaient pour objectif de répondre au besoin de modernisation de l'outil industriel français d'enrichissement de l'uranium.

Il a expliqué que le groupe français Areva, qui avait aujourd'hui une importante activité d'enrichissement de l'uranium (16 % des parts du marché mondial), était cependant pénalisé par la technologie ancienne qu'il utilise (diffusion gazeuse), forte consommatrice d'énergie et de moins en moins compétitive. Il se trouve par ailleurs que l'usine d'enrichissement Georges Besse I, exploitée depuis plus de 25 ans et qui recourt au procédé de la diffusion gazeuse, va bientôt devoir être remplacée, car frappée d'obsolescence technique. Dans ce contexte de double obsolescence, technique et économique, Areva a donc décidé de recourir désormais à la technologie plus performante de la centrifugation et s'est tournée, à cette fin, vers son concurrent direct sur le marché de l'enrichissement, le consortium germano-néerlandano-britannique Urenco. En effet, contrairement à Areva, qui utilise la technologie de l'enrichissement par diffusion gazeuse, Urenco recourt au procédé de la centrifugation. Or la technologie de centrifugation qu'utilise Urenco, à l'instar de la Russie et du Japon, met en œuvre des installations qui consomment cinquante fois moins d'énergie que celles qui utilisent le procédé de diffusion gazeuse.

Le partenariat avec Urenco va permettre d'engager l'industrialisation de ce procédé dans les meilleurs délais et avec un minimum de risques, Urenco étant en effet aujourd'hui l'une des sociétés occidentales qui maîtrisent le mieux cette technologie. Une fois cette technologie acquise, Areva pourra alors procéder à la construction d'une nouvelle usine d'enrichissement,

dénommée Georges Besse II, et pourra se fournir en centrifugeuses. Cette nouvelle usine pourrait entrer en service dès 2008 et coexistera avec l'actuelle jusqu'en 2012. Cependant, c'est dès maintenant qu'il faut assurer la continuité industrielle des deux entités dans de bonnes conditions. Si cette garantie n'était pas apportée par Areva, le groupe perdrait, en effet, dès maintenant de nombreux contrats d'enrichissement avec les électriciens.

La mise en œuvre de l'accord industriel entre Urenco et Areva – et donc la construction par Areva de sa nouvelle usine d'enrichissement – est subordonnée à la conclusion d'un accord intergouvernemental entre les quatre États concernés – la France, pour Areva, et les trois pays fondateurs du consortium Urenco. En effet, la création du consortium Urenco avait été encadrée par un accord intergouvernemental, le traité d'Almelo. Or cet accord interdit tout transfert de la technologie de la centrifugation développée dans le cadre de la collaboration entre ces trois États, sauf conclusion d'accords de coopération particuliers avec des États tiers. D'où l'accord de Cardiff qui est aujourd'hui soumis à l'approbation de l'Assemblée nationale, et qu'il est important de ratifier rapidement, la mise en œuvre de l'accord industriel étant soumise à une clause de caducité, exigeant l'entrée en vigueur, au plus tard le 31 décembre 2005, de l'accord de coopération liant les quatre gouvernements.

S'agissant du contenu de l'accord de Cardiff, il reprend très exactement l'architecture et les termes du traité d'Almelo, à l'exception de quelques dispositions obsolètes et de quelques dispositions liées aux évolutions intervenues depuis 1970. Outre les dispositions classiques propres à ce type d'accord, il comporte des dispositions spécifiques, liées au caractère sensible de la technologie qui fonde la coopération entre Areva et Urenco. La centrifugation étant, en effet, une technologie sensible au regard du régime international de non-prolifération, l'accord de Cardiff comporte des dispositions visant à la fois à en interdire le détournement à des fins autres que celles contenues dans l'accord et à encadrer très strictement la mise en œuvre de la coopération entre Areva et Urenco, par l'édition de règles de sécurité extrêmement rigoureuses.

Ainsi, disposition centrale de cet accord, une clause d'utilisation pacifique énonce l'engagement des quatre gouvernements, conformément au traité de non prolifération nucléaire (TNP) du 1^{er} juillet 1968, à ne pas utiliser la technologie de la centrifugation acquise dans le cadre de cette coopération pour aider un État non doté d'armes nucléaires à fabriquer ou à acquérir des armes nucléaires ou d'autres dispositifs nucléaires explosifs. Le respect de ces engagements est vérifié à travers l'application de garanties internationales. La France s'engage en particulier à soumettre en permanence aux garanties de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) toute usine d'enrichissement construite sur son territoire et utilisant la technologie de la

centrifugation Il n'y a là, en réalité, rien de nouveau, la France ayant d'ores et déjà souscrit à tous les accords nécessaires avec l'AIEA.

La coopération entre Areva et Urenco est en outre encadrée par des règles de sécurité très rigoureuses, que justifie la technologie sensible à l'origine du rapprochement entre les deux concurrents. Le cadre de leur coopération est sécurisé à tous les niveaux (politique juridique technique et opérationnel).

Faisant valoir que cet accord représentait pour Areva, leader mondial, un choix industriel majeur, conditionnant le maintien de ses positions sur le marché de l'enrichissement, pour le site industriel du Tricastin, la condition nécessaire à la pérennisation de l'emploi (1 500 personnes concernées) et pour la France, un enjeu stratégique essentiel au regard de l'impérieuse nécessité de sécuriser ses approvisionnements énergétiques, le rapporteur a recommandé très vivement l'approbation du présent projet de loi.

M. Guy Lengagne a félicité le Rapporteur pour la qualité de sa présentation d'un sujet hautement technique. Il a fait observer que le présent accord montrait que la France avait été dépassée sur le plan technologique, puisque Areva est aujourd'hui contrainte de s'engager dans une coopération industrielle avec le consortium Urenco. Il convient de s'interroger sur le point de savoir pourquoi le Commissariat à l'énergie atomique et la recherche française n'ont pu mettre au point la technologie développée par ce consortium. Cette situation s'explique peut être par la mauvaise situation de la recherche française, ce qui est préoccupant pour l'avenir.

Le Président Edouard Balladur a fait observer que les Etats-Unis n'étaient pas plus avancés que la France dans le domaine concerné par l'accord. Il a souhaité savoir s'ils étaient intéressés pour nouer un accord avec Urenco. Il est en tout état de cause toujours possible que le progrès technique remette en cause le monopole dont disposent certaines entreprises.

M. Jacques Remiller a apporté les éléments de réponse suivants :

– Le choix fait par l'industrie nucléaire française a été opéré dans les années 1960 ; aujourd'hui la technique de la diffusion gazeuse qu'utilise, outre Areva, la société américaine USEC, est certes un procédé industriel d'une grande souplesse d'utilisation, mais également très consommateur d'électricité. De ce fait, l'électricité représente aujourd'hui 60 % environ du prix de revient des services d'enrichissement. Or, en raison d'une concurrence accrue, les prix de marché sont de plus en plus serrés.

– Sur un marché aussi concurrentiel que l'enrichissement, les considérations économiques sont déterminantes ; aussi le groupe Areva fait-il

le choix économique le plus rationnel en se tournant vers une coopération avec Urenco, plutôt qu'en développement lui-même cette technologie.

– Ce choix de la coopération avec Urenco est essentiel pour qu'Areva préserve ses positions internationales ; si la coopération entre Areva et Urenco n'avait pas lieu, il est très probable qu'Urenco se serait tourné vers le groupe américain USEC, également concurrent d'Areva ; ce qui compte en l'occurrence, ce sont les objectifs plutôt que les moyens.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, la Commission a adopté le projet de loi (n° 2555).

Informations relatives à la Commission

Ont été nommés, le mercredi 19 octobre 2005 :

– M. Jean-Marc Roubaud, rapporteur pour le projet de loi n° 2376 visant à autoriser l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire de Chine relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure ;

– Mme Chantal Robin-Rodrigo, rapporteure pour le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation du protocole portant modification de la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires du 9 mai 1980 (ensemble une annexe) (n° 2561) ;

– M. Guy Lengagne, rapporteur pour le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de la convention relative au renforcement de la Commission Interaméricaine du Thon Tropical établie par la Convention de 1949 entre les Etats-Unis d'Amérique et la République du Costa Rica (ensemble quatre annexes) (n° 2559) ;

– M. Eric Raoult, rapporteur pour le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification de l'Acte de Genève de l'arrangement de La Haye concernant l'enregistrement international des dessins et modèles industriels (n° 2560) ;

– M. Henri Sicre, rapporteur pour le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre concernant les transports routiers internationaux de marchandises (ensemble une annexe) (n° 2562).

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES**Mardi 18 octobre 2005***Présidence de M. Guy Teissier, président*

La Commission de la défense nationale et des forces armées a entendu le général Richard Wolsztynski, chef d'état-major de l'armée de l'air, sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540).

Le président Guy Teissier s'est réjoui d'accueillir le général Richard Wolsztynski, chef d'état-major de l'armée de l'air et lui a adressé les félicitations de toute la commission pour l'excellente prestation que l'armée de l'air a effectuée sur la base de Colmar-Meyenheim à l'occasion des universités d'été de la défense. Il a précisé qu'en dépit des innovations introduites par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la commission avait maintenu des avis budgétaires par armée. Il a demandé des informations sur le travail des forces stationnées à Douchanbe et a souhaité connaître l'appréciation de l'état-major de l'armée de l'air sur le redéploiement du dispositif français en Afrique. Il a enfin interrogé le général Wolsztynski sur la façon dont le nouveau système de fonctionnement des armées, fondé sur le principe de « collégialité arbitrée », se mettait en place.

Le général Richard Wolsztynski a déclaré que l'armée de l'air continuerait en 2006 à s'inscrire dans l'action engagée jusqu'à présent afin de faire face à la diversité des missions qu'elle rencontre, action qui lui permet de rester dans le « club assez fermé » des armées de l'air ayant conservé une cohérence opérationnelle globale. C'est ainsi que les forces aériennes françaises ont pu, pour la troisième fois, envoyer un dispositif à Douchanbe, au Tadjikistan, pour soutenir les forces au sol déployées dans le cadre de l'opération *Enduring Freedom* et dans celui de l'*International Security Assistance Force* (ISAF).

Ce dispositif, baptisé *Serpentaire*, est implanté sur l'aéroport civil de Douchanbe, où le génie de l'air a réalisé de très importants travaux d'infrastructure permettant de reconstruire presque intégralement la piste qui pourra servir utilement au développement économique tadjik. À partir de cette base, trois Mirage F1 CR et trois Mirage 2000 D interviennent en Afghanistan, en particulier dans les zones montagneuses de l'est et du sud-est en appui des forces spéciales. Il y a quinze jours, les Mirage F1 CR ont réalisé un tir canon

sur l'entrée d'une cache d'armes souterraine découverte par les forces spéciales facilitant ainsi l'acquisition visuelle des pilotes de deux Mirage 2000 D qui ont tiré avec succès leurs bombes guidées laser à une distance de 15 kilomètres. Une mission similaire a été réalisée trois jours plus tard, démontrant la polyvalence opérationnelle, la réactivité et la capacité d'adaptation des forces françaises dans de telles circonstances.

Par ailleurs, la *Nato Response Force 5 et 6*, dispositif dans lequel la France et le Royaume-Uni fournissent 50 % des moyens et assurent alternativement le rôle de nation-cadre, a coordonné l'ensemble de l'aide humanitaire européenne au profit des populations victimes du cyclone *Katrina* aux Etats-Unis en acheminant tout le matériel fourni par les pays européens jusqu'à la base américaine de Ramstein, en Allemagne, avant son départ vers les États-Unis. Un dispositif analogue est en train de se mettre en place dans le même cadre, afin de venir en aide aux victimes du tremblement de terre au Pakistan. S'agissant des opérations extérieures, il faut noter l'effet positif induit par la provision inscrite au projet de loi de finances pour 2006 de 250 millions d'euros, contre 100 millions d'euros en 2005, destinés à couvrir les surcoûts qui en résultent.

La diversité des missions confiées à l'armée de l'air se traduit également par des opérations de protection d'événements importants ou de commémorations tels que celle du débarquement de Normandie ou, plus récemment, le salon du Bourget et le défilé du 14 juillet, ainsi que les nombreuses missions de service public, d'assistance en vol ou en mer.

En ce qui concerne les personnels, l'armée de l'air maintient son niveau d'effectifs en dessous du niveau budgétaire fixé. Toutefois, les ressources humaines ne peuvent, dans une institution militaire, être gérées à l'aune de la seule masse salariale. Il importe désormais de définir un équilibre adéquat.

Le réseau des bases aériennes continuera à bénéficier d'un budget de fonctionnement quasiment stable, même s'il connaît une légère diminution correspondant aux efforts de productivité que l'armée de l'air réalise. Se pose toutefois la question du format des implantations, qui pourrait être sensiblement ajusté. Les personnels sont parfaitement conscients du risque de paupérisation qui menace certaines bases dont le périmètre des missions a évolué au fil du temps, pouvant compromettre l'adéquation entre forces et soutien. D'autres bases connaissent des problèmes d'environnement liés au développement urbain, qui se révèle sensible aux gênes sonores résultant de l'activité des avions de combat. Ainsi le remplacement sur certaines implantations des Mirage 2000 à leur fin de vie ne pourra pas être envisagé. De plus, d'ici à dix ans disparaîtront progressivement les quatre escadrons de Mirage F 1. Leur remplacement par des escadrons d'avions Rafale ne pouvant

être garanti, la question de l'avenir de certaines implantations est également posée. Les bases aériennes sont des outils de combat, mais également des éléments majeurs d'aménagement du territoire au sein d'un réseau rationnel et cohérent. Dans le cadre des restructurations engagées par le ministère de la défense, l'armée de l'air proposera au service d'infrastructure de la défense (SID), nouvellement créé, un plan intégrant la modernisation de ce réseau des bases aériennes. Il faut aussi prendre en compte le poids économique d'une base aérienne qui injecte en moyenne 40 millions d'euros par an dans l'économie locale.

S'agissant des outils de formation, le projet d'une école de chasse franco-belge s'est désormais concrétisé : les deux ministres de la défense ont présidé la cérémonie de remise des brevets de la première promotion en juillet dernier. Une démarche analogue est entreprise pour l'école de l'aviation de transport d'Avord. Il y a tout lieu de se réjouir de la rapidité de ce processus, qui pourrait associer d'autres pays. En effet, nombre d'armées de l'air ont dû réduire leur format et ne peuvent s'offrir un outil de formation, au regard de leurs besoins quantitatifs limités. La France peut donc leur proposer une solution et contribuer à la convergence des outils de formation, propice à la construction de l'Europe de la défense. La Grèce, la Pologne et la Slovaquie sont intéressées, de même que certains pays non européens, tel le Chili.

Le projet de loi de finances pour 2006 prévoit les crédits nécessaires à la conduite des exercices. L'armée de l'air souhaite privilégier les exercices de type régional, les plus proches possible des conditions rencontrées en opération extérieure dans le cadre de coalitions. C'est le cas de l'exercice « Croix du Sud » au Brésil, organisé tous les deux ans et qui réunit les pays d'Amérique du Sud. La France sera de nouveau invitée en 2006, avec notamment l'Afrique du Sud.

S'agissant des systèmes d'armes, l'A 400 M verra au début de l'année 2006 débiter une phase importante avec les essais moteurs et hélices. Il est sans doute le programme le plus fédérateur à l'échelle européenne. Le programme EUROMALE est également une excellente piste de coopération entre pays européens ; on peut toutefois regretter que le système intérimaire de drone Male (SIDM), destiné à prendre la relève des Hunter, ait enregistré dix-huit mois de retard, ralentissant ainsi la dynamique européenne. La situation de l'*European Airlift Center* (EAC), issu de la démarche du groupe aérien européen (GAE), est quelque peu préoccupante. Un an après la signature de l'accord par les ministres de la défense concernés, la mise en place d'un dispositif de planification et de coordination du transport européen rencontre en effet des difficultés, bien qu'il soit particulièrement attendu par nos partenaires allemands. Dans le domaine de la sûreté aérienne, une nouvelle impulsion avait été donnée à la suite du 11 septembre 2001 aux accords bilatéraux visant à

affranchir les opérations de sûreté aérienne et de police du ciel des contraintes frontalières. Un texte a été signé en 2004 avec l'Espagne, qui a déjà donné lieu à des exercices ; depuis, des accords ont été signés avec la Belgique et l'Italie, le seront dans quelques jours avec la Suisse, et devraient l'être prochainement avec le Royaume-Uni et l'Allemagne.

L'année 2006 verra enfin l'arrivée du premier escadron Rafale au standard F 2. Sa mise en service opérationnelle interviendra en juin ou juillet 2006 sur la base de Saint-Dizier. Les expérimentations conduites à Mont-de-Marsan se déroulent bien. Par ailleurs, le développement du standard F 2 se poursuit ainsi que le chantier d'adaptation des infrastructures à Saint-Dizier. Le Rafale multirôles disposera, en armements « air-air », du missile Mica dans ses deux versions, électromagnétique (EM) et infrarouge (IR), et, en armements « air-sol », du missile de croisière Scalp-EG et de l'AASM, armement de grande précision. Au total, douze Rafale auront été livrés à l'armée de l'air dont 9 en 2005 ; manquent à ce jour deux appareils, auxquels viendront s'ajouter les douze avions prévus pour 2006. Est également prévue la livraison de 140 missiles Scalp-EG et de 87 Mica IR.

L'A 400 M devrait compter 180 appareils commandés par le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France, la Belgique, l'Espagne et la Turquie, auxquels se sont associés depuis l'Afrique du Sud, le Chili et la Malaisie. S'agissant du transport stratégique, les DC 8, à bout de souffle, ont été retirés du service, y compris le Sarigue, dont le coût du maintien en condition opérationnelle (MCO) atteignait quelque 18 millions d'euros par an. Les cinq à six prochaines années verront également le retrait progressif des Transall. Des solutions de remplacement sont recherchées dans une dynamique de coopération européenne, notamment dans le cadre de l'EAC, et dans un processus de location longue durée avec option d'achat de deux avions à très long rayon d'action (TLRA), en l'occurrence des Airbus A 340 d'occasion, dont le premier sera livré en juillet 2006 et le second début 2007. L'armée de l'air étudie également le dossier des avions A 330 MRTT, avion multi rôle de ravitaillement et de transport. Les Britanniques précisent aujourd'hui les aspects financiers d'un programme équivalent, lequel pourrait conduire à l'émergence d'une flotte européenne de ravitaillement et de transport. Le premier avion A330 MRTT sera livré en 2007 à l'Australie.

Un effort significatif a été consenti en matière de maintien en condition opérationnelle afin de sortir d'une situation critique : il y a cinq ans, certaines flottes ne comptaient plus qu'un avion disponible sur trois. La SIMMAD, nouvelle structure intégrée, n'a pas encore atteint son régime de croisière, alors que le passif à résorber représente un véritable défi, mais elle a permis d'importants progrès : le taux de disponibilité est, d'ores et déjà, de deux avions sur trois. Le personnel est particulièrement sensible au niveau de

disponibilité opérationnelle et ne comprend pas toujours les raisons qui ne permettent pas de progresser dans ce domaine. Les résultats obtenus dépendent cependant de plusieurs paramètres, notamment celui de la hausse des coûts de MCO pouvant atteindre parfois plus de 50 %, coûts difficilement négociables avec les industriels en position de monopole. La situation d'ensemble s'est améliorée, mais il devrait être possible de faire mieux encore grâce à des contrats définissant clairement les priorités, plutôt que de chercher à obtenir à tout prix une disponibilité maximale. En revanche, pour les opérations extérieures, telles que celles menées à partir de Douchanbe, il faut souligner l'excellente disponibilité des équipements, une disponibilité voisine de 100 % qui s'impose d'elle-même lors d'engagements opérationnels.

Pour conduire son processus de modernisation, l'armée de l'air a également intégré les enjeux liés à la nouvelle répartition des responsabilités au sein du ministère. La logique de transformation, formalisée dans les travaux conduits par le groupe de projet « Air 2010 », consiste avant tout en une simplification organisationnelle articulée autour de quatre pôles : un pôle Opérationnel mis en œuvre dès 2003, un pôle « Soutien », dont la construction a été lancée cette année à partir de l'état-major de la région aérienne Sud installé à Bordeaux, un pôle « Forces » appelé à être très rapidement mis en réseau et un pôle « Personnel » qui sera capable de traiter, dans le cadre d'une chaîne resserrée et unique, les différentes étapes associées à la carrière des personnels. Le projet de loi de finances pour 2006 permet de poursuivre les évolutions engagées, dans une démarche résolue de construction d'une défense européenne.

Le président Guy Teissier a souligné l'intérêt des informations apportées sur l'évolution du format des bases aériennes, puis a souhaité obtenir des précisions sur le mécanisme de location utilisé pour les deux avions à très long rayon d'action. Revenant sur le coût exorbitant du MCO, il a demandé si ces modalités de location étaient transposables à d'autres programmes. Rappelant enfin que tout appareil, aussi sophistiqué soit-il, a besoin d'hommes pour le servir, il s'est enquis du moral de l'armée de l'air : si le recrutement reste abondant, la qualité n'est pas toujours au rendez-vous, selon certains.

Le général Richard Wolsztynski a assuré, au vu de toutes les visites qu'il effectue sur le terrain, que le moral des aviateurs ne suscite pas d'inquiétudes. Mais les aviateurs, homme ou femme, père ou mère de famille, se préoccupent des perspectives offertes à leur famille. L'armée de l'air tient compte des contraintes ou sujétions que sont notamment les cas d'éloignement géographique. Il arrive également que, dans certaines spécialités, les comparaisons avec le secteur civil suscitent quelques convoitises et jalousies. On relève fréquemment ce problème chez les contrôleurs aériens, en particulier dans les lieux où cohabitent civils et militaires. Ces difficultés mises à part, le

moral des hommes est globalement satisfaisant. L'image de l'armée de l'air est bonne et le recrutement ne pose pas de difficulté. Certes, dans certaines spécialités comme les pompiers, les informaticiens ou le contrôle aérien, les hommes à peine formés peuvent avoir tendance à rejoindre d'autres organismes où les perspectives de carrière sont plus attractives, mais il faut aussi y voir une contribution de l'armée de l'air au resserrement des liens entre l'armée et la Nation.

L'acquisition des deux TLRA, au-delà de ses modalités de financement, marque le début de la constitution d'une véritable famille d'Airbus militaires au sein de l'armée de l'air, avec trois A 310, deux A 319 présidentiels et ces deux A 340, ce qui pourrait permettre de bénéficier de prix raisonnables pour la formation des équipages. Nul ne peut dire quels résultats donnera la formule de la location de longue durée, mais il ne faut pas écarter d'autres possibilités d'emploi dans le secteur civil, en fonction de la disponibilité des appareils et des équipages et dans le respect des règles de la concurrence.

M. Jean-Louis Bernard, rapporteur pour avis, a demandé si les moyens alloués au titre des carburants permettront à l'armée de l'air de mener à bien ses missions et à ses pilotes de totaliser un nombre d'heures de vol satisfaisant, par comparaison avec leurs homologues européens. S'agissant du MCO, il a rappelé que la SIMMAD devait faire face à un endettement très lourd, qui la contraint dans ses activités. Une mission a été confiée à l'ingénieur général Louis-Alain Roche afin d'optimiser le MCO de tous les aéronefs. Peut-on en espérer de nouvelles améliorations ?

Il s'est également enquis des réactions de l'état-major de l'armée de l'air à la suite de l'échec du Rafale à Singapour et, plus généralement, des perspectives d'exportation de cet appareil. Pour ce qui est des avions livrés à l'armée de l'air, la répartition entre biplaces et monoplaces devrait, semble-t-il, évoluer au bénéfice des seconds.

Il a enfin rappelé que, si les ravitailleurs A330 MRTT avaient trouvé acquéreur en Australie et au Royaume-Uni, ils pouvaient également espérer une part du marché américain, à la suite du rejet de l'offre de Boeing. Dans un tel contexte, le choix de l'armée de l'air pourrait avoir une incidence non négligeable.

Le général Richard Wolsztynski lui a apporté les éléments de réponse suivants.

– Grâce aux abondements des crédits de carburant intervenus à la fin de 2004, la gestion de 2005 a débuté dans de bonnes conditions. Les dotations de carburant inscrites en 2005 permettront, en dépit de la flambée des cours, de finir l'année en respectant les normes d'entraînement pour les pilotes

de combat, soit 180 heures de vol par pilote et par an. Pour 2006 en revanche, un appui du chef d'état-major des armées sera nécessaire, dans le cadre du programme « Préparation et emploi des forces », qui inclut les moyens en carburant et en fonctionnement, ainsi que le MCO. Ce sera à coup sûr un bon exemple de « collégialité arbitrée ».

– La norme quelque peu sanctuarisée de 180 heures, calculée par les différentes armées de l'air du temps de la guerre froide, correspond peu ou prou pour un jeune pilote à un vol par jour, plus les divers stages de formation. Il traduit en tout cas la régularité d'un entraînement propre à donner une assurance suffisante, celle-là même qui explique la performance opérationnelle de nos pilotes en Afghanistan. En Europe, seule la France, le Royaume-Uni et, pour partie, les pays scandinaves réussissent à se maintenir à ce niveau. Les armées de l'air d'Europe centrale, ex-membres du pacte de Varsovie et désormais membres de l'OTAN, sont tombées à cinquante heures, sinon moins. Les proches voisins de la France se situent entre les deux ; l'Allemagne, par exemple, se maintient à 110 ou 120 heures. Il est d'ailleurs intéressant de ne retrouver, dans les missions délicates menées en Asie centrale, que les avions de combat des pays restés à la norme de 180 heures. Les autres pays se cantonnent à la fourniture d'hélicoptères ou d'avions de transport. Il faut noter que le retrait des Mirage F1 marquera la fin des simulateurs de l'ancienne génération. Avec les nouveaux systèmes de simulation associés aux nouveaux équipements, il sera possible de s'entraîner à une mission donnée, dans tous ses aspects. Ce facteur devra être pris en compte en matière de formation.

– La SIMMAD, tout comme l'armée de l'air dans son ensemble, a un plan de résorption de ses reports de charges, et il faut lui laisser le temps de le mettre en œuvre. Il est positif que le chef d'état-major des armées soit désormais associé à son comité directeur. Le principe d'une organisation traitant les contrats de façon globale est, à l'évidence, la meilleure façon de maintenir une certaine pression sur les industriels chargés du MCO, grâce à une connaissance beaucoup plus fine des prix. L'armée de l'air est bien sûr associée à la mission de l'ingénieur général Louis-Alain Roche, laquelle devrait favoriser le passage d'une logique d'acquisition à une logique de possession.

– Il y a tout lieu d'être déçu par l'échec du Rafale à Singapour, d'autant que l'on avait rarement eu l'occasion de voir tous les acteurs français intervenir de façon aussi coordonnée. Si le programme lui-même n'est évidemment pas remis en cause du côté français, l'idée d'un escadron en partenariat avec Singapour, qui avait suscité l'intérêt de ce pays, est remise à plus tard. Aujourd'hui, il importe de stabiliser le système d'armes du standard F2, puis de préparer le standard F3, qui permettra la frappe nucléaire et la reconnaissance tactique jusqu'alors assurée par les F1 CR. Ces systèmes d'armes seront appelés à vivre une cinquantaine d'années. Dès sa mise en

service, à l'été 2006, le premier escadron de Rafale multirôle permettra de montrer l'avion en utilisation opérationnelle ; le problème de l'exportation se posera alors différemment.

M. Jean-Michel Boucheron a souhaité connaître les raisons des difficultés de l'EAC basé à Eindhoven. Quand peut-on espérer voir cette coordination devenir véritablement opérationnelle ? Il s'est également interrogé sur l'articulation financière entre les programmes UCAV et Rafale, imbriqués en termes de recherche et développement.

M. Jérôme Rivière a demandé si l'échec sur le marché singapourien, qui avait des implications sur le standard post-F3 français, se traduira par une renégociation avec le partenaire industriel. De fait, les Rafale livrés à l'armée de l'air n'auront ni antenne active ni système OSF. Il a demandé quelle serait l'articulation du standard post-F3 avec l'arrivée du missile Meteor dans les forces. Il a également remarqué que la construction budgétaire est fondée sur un baril de pétrole à 36 ou 38 dollars, chiffres très éloignés des 60 dollars prévisibles pour 2006. Remarquant par ailleurs que la problématique de la SIMMAD avait été présentée de façon très claire, il a estimé que la logique de contrat global et la logique de possession étaient difficilement compatibles avec une résorption des reports de charges en deux ans. Enfin, considérant les difficultés rencontrées par EADS dans le développement du SIDM, **M. Jérôme Rivière** s'est interrogé sur la conduite du programme EUROMALE : est-il envisageable d'apporter un soutien financier supplémentaire afin de conforter les partenaires européens de la France dans la volonté de réaliser ce programme, qui est le seul à ne susciter aucune divergence ?

Le général Richard Wolsztynski leur a apporté les éléments de réponse suivants.

– Les difficultés de l'EAC sont essentiellement liées aux divergences de points de vue entre certains pays. L'EAC aurait notamment pu jouer un rôle à l'occasion du tsunami, si elle avait été sollicitée ; elle avait parfaitement assumé sa mission dans l'opération Artémis au Congo, pour laquelle la France était nation cadre.

– Le débat de l'articulation entre UCAV (*unmanned combat aerial vehicle*) et Rafale est ouvert. Si l'on imagine aisément que l'UAV (*unmanned aerial vehicle*) puisse intervenir en complément de la composante pilotée, notamment lorsqu'il s'agit de surveiller pendant des heures une zone donnée ou lorsque les dangers pour les pilotes sont trop importants, il est plus difficile de définir la complémentarité entre l'UCAV et l'avion piloté. Il est probable que, pour l'entraînement, un ou deux appareils suffiront, les autres restant sous cocon, pour avoir une utilisation proche de celles des missiles. Sur le plan

financier en tout cas, l'un prendra inévitablement la place de l'autre. En l'état, personne ne peut précisément décrire comment seront utilisés les UCAV par rapport aux avions pilotés. On commence à étudier des utilisations successives ou combinées, ou encore selon des affectations géographiques différentes.

– Sur le Rafale post-F3, la délégation générale pour l'armement dispose de davantage d'informations sur les négociations en cours. Toutefois, il faut rappeler que l'industriel travaille d'ores et déjà sur le radar à antenne active. Les développements prévus de type post-F3 ne paraissent pas pour l'heure incompatibles avec le calendrier retenu pour le missile Meteor. Les autorités de Singapour l'avaient parfaitement admis. Au demeurant, ce ne sont sans doute pas des considérations techniques qui ont déterminé leur décision finale. Le système retenu par la France, dans lequel Rafale et AWACS se conjuguent, avec l'utilisation de la liaison 16, garde toute sa cohérence.

– Il serait évidemment souhaitable d'étaler un peu plus le plan de résorption des reports de charges de la SIMMAD, sur laquelle pèsent de fortes contraintes. Il faut tenir compte de tous les facteurs, notamment de la logique de l'industriel et de la persistance de certaines situations de monopole. La SIMMAD a incontestablement besoin d'être soutenue, par exemple dans le cadre de la « collégialité arbitrée ». L'évolution du prix du baril appellera également un financement supplémentaire.

– S'agissant du programme EUROMALE, tous ses partenaires reconnaissent les efforts déployés par la France, et particulièrement dans le domaine de l'imagerie – reconnaissance tactique, satellite et drones. La France a donné une impulsion décisive grâce au programme Helios et la banque de données ainsi construite joue un rôle de premier plan en Asie centrale, où les forces françaises peuvent disposer en permanence des données nécessaires.

M. Jean-Claude Viollet a observé que la question du format du réseau de base renvoyait à celle de l'adéquation des moyens aux besoins opérationnels, mais également à la fin de la loi de programmation militaire en cours, sinon à la suivante. Reste à savoir si la conjugaison des différents besoins garantira la pleine opérationnalité de l'ensemble des forces. Évoquant un projet d'externalisation de l'entretien d'avions-écoles à Cognac, il a estimé que ce pourrait être l'occasion de développer un pôle « formation » fort en même temps qu'un pôle industriel « maintenance » dépassant même le cadre national. Ce projet devait, semble-t-il, donner lieu à décision durant l'année 2006.

Le général Richard Wolsztynski a estimé que le projet de Cognac serait une excellente opportunité ; l'armée de l'air est prête à accompagner tous les dispositifs de ce type. S'agissant des questions de format, on oublie trop souvent qu'une base aérienne n'est pas propriété de l'armée de

l'air. Toute base aérienne est à vocation interarmées, et même interministérielle. Rien n'interdit de soutenir d'autres projets dès lors que tout le monde y trouve son compte : tel pourrait être le cas en matière de sécurité civile, pour l'accueil de Canadair, par exemple. La réduction des flottes et l'évolution des missions appellent certainement une simplification des dispositifs. Ainsi, pour les hélicoptères, le regroupement des missions de sauvetage et de police du ciel autour d'un noyau central réduira fortement les missions du centre d'instruction de Toulouse ; pour autant, le dispositif « terre » stationné autour de la ville devra toujours disposer d'une plate-forme pour les hélicoptères. En tout état de cause, la « désertification » de certaines bases va souvent de pair avec la dégradation, année après année, des bâtiments, laquelle a rapidement des effets délétères sur le moral des personnels. Il est donc nécessaire d'adopter une démarche responsable et rationnelle.

* *

*

Mercredi 19 octobre 2005
Présidence de M. Guy Teissier, président

La Commission de la défense nationale et des forces armées a entendu M. Christian Piotre, secrétaire général pour l'administration (SGA) du ministère de la défense, sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540).

Le président Guy Teissier a rappelé, en préambule, que le secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense, assumait des responsabilités très larges : affaires financières, définition et mise en œuvre de la politique du personnel civil et militaire, gestion du personnel civil, action sociale, affaires juridiques, politique immobilière domaniale et du logement, politique des archives et bibliothèques, actions culturelles et éducatives. Il a ajouté que, sous l'empire de la loi organique relative aux lois de finances, le secrétaire général pour l'administration devenait responsable, au sein de la mission « Défense », du programme support du ministère, le programme 212 – « Soutien de la politique de défense » –, et qu'il pilotait la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation ».

M. Christian Piotre a souligné que le budget pour 2006 constituerait la quatrième annuité de la loi de programmation militaire et de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité intérieure, mais surtout qu'il marquerait la première année de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) .

Les engagements des lois de programmation étant globalement respectés, l'attention du SGA est surtout retenue par l'entrée en application de la LOLF. Cette loi constitue un véritable changement de paradigme dans la manière de présenter le budget de la défense et d'assurer son exécution : le regain de transparence est sensible non seulement vis-à-vis du Parlement mais aussi à l'intérieur du ministère lui-même, les états-majors et les directions étant amenés à vérifier leurs chiffres et à préciser la formulation de leurs besoins. En vertu des orientations fixées dès 2002 par Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, la LOLF s'accompagnera d'une poursuite de la modernisation de l'organisation du ministère et de sa façon de travailler ; l'aménagement et la clarification des fonctions des principaux collaborateurs du ministre traduisent la volonté de se mettre en « ordre de bataille » pour l'avenir.

Même si une vingtaine d'indicateurs doivent encore être élaborés d'ici à 2007, l'expression des missions et des objectifs atteint un degré de clarté remarquable, grâce à des agrégats beaucoup plus pertinents. La formulation d'objectifs de performance et d'instruments de contrôle de gestion est

fondamentale pour le SGA, à qui il appartient d'offrir au ministre une vision globale de l'exécution de son budget. Les gestionnaires se voient soumis à une exigence d'efficacité et de responsabilité accrue à travers le pilotage des programmes.

Les 47 milliards d'euros du budget de la défense sont répartis entre quatre missions et neuf programmes. Les missions « Défense » et « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » sont placées sous la maîtrise du ministère de la défense et du ministère délégué aux anciens combattants. Quant aux missions interministérielles « Sécurité » et « Recherche et enseignement supérieur », les aspects concernant la défense y sont clairement identifiés : il s'agit respectivement des moyens affectés à la direction générale de la gendarmerie nationale et de la contribution à la recherche duale.

Le SGA est responsable de quatre programmes : un programme de la mission « Défense », « Soutien de la politique de défense », qui représente près de 3 milliards d'euros ; trois programmes de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation », à savoir « Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant » pour 3,4 milliards d'euros, « Lien entre la Nation et son armée » pour 300 millions d'euros et « Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale » pour 200 millions d'euros.

Puis M. Christian Piotre a dégagé les priorités dégagées par ce projet de budget.

La modernisation des équipements, le maintien en condition opérationnelle ainsi que l'entretien des infrastructures et les grands projets immobiliers – avec un effort soutenu en faveur de la gendarmerie – incombent plus particulièrement au délégué général pour l'armement ou au chef d'état-major des armées.

Après les débats très difficile de 2004, les effectifs seront réalisés conformément à la programmation, soit 432 300 personnes, 352 100 militaires et 80 200 civils, avec la création de postes dans la gendarmerie et à la DGSE. Les armées pourront ainsi remplir dans de bonnes conditions les missions qui leur sont confiées.

L'effort en faveur du personnel sera poursuivi. Les mesures au profit des militaires atteindront 67 millions d'euros, répartis entre le fonds de consolidation de la professionnalisation, pour 22,5 millions, le plan d'amélioration de la condition militaire, pour 26 millions, et le plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées dans la gendarmerie, pour 18,4 millions. Le personnel civil bénéficiera de 15,5 millions de crédits

destinés à accompagner la réforme des statuts et la fusion des corps, afin de donner des perspectives à cette catégorie de personnels. La progression de 3,5 % des crédits de l'action sociale, pour un total de 98 millions d'euros, sera consacrée à l'environnement familial, aux crèches, mais aussi à l'indemnisation des accidents du travail et l'accroissement du parc de logements familiaux.

En réponse à une interrogation du **président Guy Teissier** à propos des crèches, **M. Christian Piotre** a indiqué que le ministère de la défense construirait des crèches dont il serait propriétaire mais qu'il effectuerait également des réservations par conventions dans d'autres structures, en fonction de la situation de chaque garnison.

La poursuite du préfinancement du surcoût des opérations extérieures, doté de 250 millions d'euros, devrait mettre un terme à une mécanique redoutable : le financement de ces opérations, assuré par les états-majors, hypothéquait le fonctionnement quotidien des unités à partir du milieu d'année ; une partie des crédits d'investissements était gelée pour gager le décret d'avance de l'automne. La restitution de ce gage en loi de finances rectificative intervenait trop tardivement pour engager les dépenses, ce qui alimentait les reports sur l'exercice suivant.

Le budget de la défense contribue aussi à quatre priorités gouvernementales.

Dans le domaine de d'emploi, le ministère de la défense soutient l'initiative « Défense deuxième chance », à travers le rôle d'identification des jeunes que joue la direction du service national lors de la JAPD, la mise à disposition d'emprises foncières et le recrutement de cadres militaires ayant achevé leur carrière ou leur contrat. Il a signé 600 contrats d'apprentissage, avec l'objectif de conclure 1 000 contrats d'avenir courant 2006 et entend jouer un rôle actif dans le parcours d'accès aux carrières des fonctions publiques territoriales, hospitalières et de l'État pour les juniors et les seniors. Cet effort n'intervient bien évidemment qu'en complément de son action habituelle en matière de recrutements et de reconversions.

S'agissant du logement, le ministère a identifié quarante-deux emprises qui seront cédées à des opérateurs pour la construction de 5 000 à 6 000 logements et il recherche des emprises supplémentaires. Pour le développement des territoires, le ministère est partie prenante dans certains pôles de compétitivité. Enfin, il participera au respect des engagements pris dans le cadre des contrats d'entreprises de DCN et de Giat Industries.

M. Christian Piotre a ensuite mis en évidence les enjeux du projet de loi de finances pour le SGA.

Le premier concerne la mise en œuvre de la LOLF. Historiquement, le secrétaire général pour l'administration était avant tout chargé de coordonner les grandes directions fonctionnelles du ministère. Depuis 1999, le SGA est placé à la tête d'une administration qui comporte plus de 11 000 agents aujourd'hui. En 2006, il doit apprendre un troisième métier : celui de responsable de programmes. Mais il devient aussi l'accompagnateur de la mise en œuvre de la LOLF pour tout le ministère, notamment à travers la direction des affaires financières et la direction de la fonction militaire et du personnel civil. Enfin, il est investi du rôle de coordinateur interprogrammes dans certains secteurs tels que l'immobilier ou les ressources humaines. Le SGA est donc un acteur important de la cohérence ministérielle et devra éviter que ne se créent de nouveaux types de cloisonnement qui se substitueraient à ceux mis à bas par la LOLF.

Le second enjeu est la poursuite de la modernisation du ministère. Dans les années 1990, le SGA était le moteur de la mutualisation des moyens et de l'interarmisation. Ce n'est plus le cas aujourd'hui car les esprits ont évolué. La réforme intervenue cette année qui instaure l'autorité du chef d'état-major des armées sur ceux qui étaient jusqu'à présent ses pairs relancera la dynamique interarmées, d'autant que l'engagement opérationnel croissant a fait prendre conscience à chacun des enjeux de l'« interarmisation ».

La déconcentration de la gestion des personnels civils doit être menée à pas comptés, en concertation avec les états-majors et les organisations syndicales, afin de déterminer les actes qui pourraient utilement être confiés aux responsables de programme, voire aux responsables de budget opérationnel ou aux employeurs au sens strict. S'agissant des personnels militaires, les décrets d'application du statut général entrent dans leur dernière phase d'élaboration et un chantier sensible s'ouvre, celui des statuts particuliers, avec deux grands objectifs : contribuer à la réforme de l'État en ramenant le nombre de statuts de 105 à une cinquantaine ; moderniser la gestion des ressources militaires en introduisant les notions de « filières » et de « métiers », qui auront une incidence sur les carrières et les rémunérations. Les grands principes de cette réforme seront fixés avant la fin 2005 et elle devrait aboutir courant 2006.

Les réformes d'organisation en cours seront confortées. Celle du service historique de la défense est bien avancée. Pour le service d'infrastructure de la défense, il reste beaucoup à faire : la direction centrale a été mise sur pied mais ses trois réseaux – travaux maritimes, services locaux d'infrastructure de l'armée de l'air et services du génie – doivent encore lui être rattachés pour fonctionner harmonieusement. Quant à l'intégration de la fonction informatique, elle se concrétise par la création d'une direction générale des systèmes d'information et de communication, chargée de fixer des orientations en matière technologique, commerciale et de sécurité. Trois

autorités seront chargées de la cohérence des systèmes d'information entre les réseaux : le secrétaire général pour l'administration sera responsable de la compatibilité entre systèmes d'information administratifs et de gestion, le chef d'état-major des armées des systèmes d'information opérationnels et le délégué général pour l'armement des systèmes à vocation scientifique et technique.

D'autres chantiers de modernisation restent ouverts. En effet, le ministère de la défense, contrairement à d'autres départements ministériels, prolonge la démarche de stratégie ministérielle de réforme, considérant que cette procédure aide à fixer des objectifs de rationalisation – externalisations ou partenariats – et à en cerner les conséquences. C'est d'autant plus utile avec la LOLF que les responsables des budgets opérationnels de programme ont besoin d'un outil d'analyse, de réflexion et de programmation pour dégager des économies et opérer des choix d'allocation de ressources. La fongibilité asymétrique ne constitue pas l'alpha et l'oméga de la LOLF : l'optimisation de l'allocation de ressources s'effectue aussi au sein des crédits de fonctionnement.

Le SGA se coordonne avec les autres ministères pour mettre en œuvre les politiques interministérielles. À cet effet, des protocoles ont été signés avec le ministère de l'écologie et du développement durable ainsi qu'avec celui de la culture et de la communication. En 2006, un nouveau protocole devrait être conclu avec le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

M. Christian Piotre a rappelé qu'après la professionnalisation, le ministère avait pu avoir la tentation de décréter une pause dans les réformes. Mais l'effort en faveur de la défense l'a conduit à aller de l'avant. La modernisation s'accompagnera d'une attention particulière envers les personnels civils et militaires. Les directeurs, les chefs d'état-major et les responsables de programme doivent se mobiliser pour expliquer et accompagner les réformes. En outre, un effort particulier doit être consenti en faveur de la formation des personnels civils, qui accuse un décalage frappant avec celle des personnels militaires.

Le président Guy Teissier a posé trois questions à M. Christian Piotre :

– Les quarante-deux terrains destinés à des programmes immobiliers seront-ils lotis au profit de la gendarmerie et des armées, ou bien à des fins civiles, le ministère de la défense pouvant ainsi démontrer qu'il peut se mettre en question et réaliser des économies ?

– Où en est le mouvement d'externalisation, notamment des logements de la gendarmerie, dont il a beaucoup été question ces dernières années ?

– Des modes de financement innovants ont pu être évoqués pour les frégates multimissions ou pour les avions ravitailleurs. L'armée de l'air a commandé les deux avions à très long rayon d'action qui lui faisaient défaut, et ceux-ci seront non pas achetés mais loués. Les modes de financement innovants sont-ils adaptés à la défense, notamment pour des volumes de matériels importants ?

M. Christian Piotre a apporté les réponses suivantes.

– Le ministère de la défense a pour ambition de contribuer à l'action gouvernementale en faveur du logement. Sept ou huit des quarante-deux emprises identifiées font déjà l'objet d'un dialogue avec des opérateurs immobiliers privés. Toutefois, le ministère ne s'interdit pas de réserver au profit de ses personnels les logements dont il aurait besoin.

– Une grande partie des logements de la gendarmerie et des logements domaniaux sont gérés par l'ex-Société nationale immobilière, devenue filiale de la Caisse des dépôts et consignations. Le ministère ne dispose pas encore de données chiffrées permettant de les valider, sur le plan économique, l'hypothèse de l'externalisation. Le contrôle général des armées et l'inspection générale des finances sont en train d'accomplir un travail analytique pour combler cette lacune en retraçant l'ensemble des coûts. Si les externalisations s'avèrent pertinentes, il restera à déterminer si la mise en concurrence est absolument nécessaire et, si ce n'est pas le cas, à juger de l'opportunité d'appliquer cette procédure ou au contraire d'accélérer les choses. Pour ce qui est des logements domaniaux hors gendarmerie, la mise en compétition garantira l'amélioration des prestations : le ministère se fait assister par un cabinet pour rédiger le cahier des charges et la consultation sera lancée officiellement au plus tard début 2006.

– Avec un peu de recul, il semble que le fait d'avoir testé les financements innovants dans le cadre d'un programme lourd de frégates à usage militaire n'ait pas été une très bonne idée. Toutefois, le travail considérable accompli avec les opérateurs financiers a fait énormément progresser la connaissance de la problématique sur le plan économique et financier : il est dorénavant clair que de tels montages ne sont valables que s'il existe un tiers utilisateur autre que l'État ; sinon, l'acquisition patrimoniale sera toujours préférable. Deux projets phares sont actuellement à l'étude – les avions ravitailleurs et le satellite de communication Syracuse III. Les perspectives de coopération européenne doivent être prises en compte dans les réflexions.

M. Jérôme Rivière s'est étonné que la rénovation des Puma, pour laquelle le Parlement, en 2004, avait voté 400 millions d'euros de crédits, soit abandonnée, et que même celle des Cougar semble reportée à 2007, alors que

ces mesures ont longtemps été présentées comme essentielles. À la lumière de cet exemple, il a souhaité que l'application de la LOLF soit l'occasion d'une meilleure information non seulement des personnels civils et militaires mais aussi des parlementaires.

Il a demandé s'il était envisageable de moduler le coût acquitté par les entreprises pour accéder aux dossiers d'appels d'offres sur l'Internet, en fonction de leur degré d'implication dans les réserves, et, plus généralement, où en étaient les relations avec les entreprises à propos des mises à disposition de réservistes.

M. Christian Piotre a affirmé que la présentation du budget de la défense en budgets opérationnels de programme (BOP) atteignait un degré de précision sans commune mesure avec le système précédent, et que cela modifierait sans doute l'attitude du Gouvernement vis-à-vis des demandes budgétaires.

Puis il a noté que les réserves étaient dotées de 15 millions d'euros et que les armées avaient pour préoccupation permanente de faire des entreprises des partenaires du développement des réserves. Des relations conventionnelles sans enjeu financier sont entretenues avec les grands groupes – une quinzaine de conventions ont ainsi été signées – et le projet de loi sur les réserves a pour ambition d'apporter des réponses plus concrètes, en particulier sur le terrain de l'incitation fiscale. En parallèle, le ministère de la défense dialogue en permanence avec les entreprises sur les questions économiques et commerciales, par exemple à propos des perspectives en matière d'externalisation, en liant ce sujet à celui des réserves. Il a douté que la mesure proposée concernant les procédures Internet aboutisse, car elle pourrait être considérée comme une rupture d'égalité dans les procédures de mise en concurrence.

M. Jean-Michel Boucheron a déploré que la défense n'ait pas saisi l'occasion de la LOLF pour créer des programmes correspondant aux missions de dissuasion, de projection et de protection. Puis il s'est inquiété de la remarque de M. Christian Piotre selon laquelle les cloisonnements et blocages traditionnels risquaient de faire place à de nouveaux phénomènes comparables.

M. Christian Piotre a estimé que la LOLF ne créait pas d'emblée de nouveaux cloisonnements, mais qu'il s'agissait d'un risque et que l'enjeu consistait précisément à mettre en place des procédures et à identifier des lieux de décision empêchant que ne se développent ces tendances. De nouvelles procédures répondent parfaitement à cette préoccupation, comme le Conseil des systèmes de forces, lieu où le chef d'état-major des armées exerce son autorité sur l'expression des besoins capacitaires.

Des coordinations de ce type devront être mises en place dans tous les domaines, en particulier les ressources humaines, les personnels d'un même corps étant répartis entre programmes. Les besoins de mise en cohérence doivent être cartographiés afin qu'à chaque grande politique, correspondent des procédures, des lieux d'arbitrage et de préparation des décisions du ministre.

M. Charles Cova a regretté l'absence de rattrapage de la retraite du combattant dans le budget 2006, alors que le ministre délégué aux anciens combattants, M. Hamlaoui Mekachera, n'a cessé, depuis trois ans, de promettre cette mesure et que les députés sont régulièrement interrogés sur ce thème.

M. Christian Piotre a assuré que le ministre délégué aux anciens combattants y travaillait et a précisé que deux points d'augmentation de la retraite du combattant, en année pleine, représenteraient une charge supplémentaire de 37 millions d'euros pour le budget de l'État.

M. René Galy-Dejean a émis le souhait que les gains liés à l'externalisation des logements domaniaux, qui doit être lancée en 2006, trouvent une concrétisation dès le projet de loi de finances pour 2007.

Considérant que la fongibilité des crédits pourra être utilisée par les parlementaires, à travers des amendements, mais aussi par les gouverneurs de crédits, les objectifs et les performances n'étant pas encore complètement déterminés, il a demandé qui sera juge de la fongibilité et quels moyens seront déployés pour éviter les dérapages.

M. Christian Piotre a observé que le Parlement pourrait être amené à modifier l'affectation des ressources en fonction des objectifs et des performances mais qu'il serait délicat de priver brutalement une fonction de ses moyens sans avoir pris l'exacte mesure de cette décision et adapté en conséquence les critères d'objectifs et de performance.

M. Joël Hart a salué l'excellence du premier établissement public d'insertion de la défense (EPID), situé à Montry, mais a regretté que ne soient pas connues avec plus de précision les futures implantations. Les collectivités locales volontaires et leurs populations attendent des informations avec impatience, surtout lorsque l'installation d'un établissement est ressentie comme une mesure de compensation à la suite de la dissolution d'une unité – c'est le cas à Doullens, dans la Somme, où était implantée une base de radars.

M. Yves Fromion s'est enquis du coût que représentera l'opération « Défense deuxième chance » pour le ministère de la défense lorsqu'elle aura atteint sa vitesse de croisière, et a suggéré de s'appuyer sur ce dispositif pour opposer un argument aux anciens combattants qui demandent toujours plus d'argent : la défense fait le choix d'aider une partie de la jeunesse en déshérence.

M. Christian Piotre s'est engagé à communiquer à la Commission la liste des emprises identifiées – parmi lesquelles figure celle de Doullens. Il a indiqué qu'une soixantaine d'entre elles seraient sélectionnées de manière certaine à l'horizon 2007-2008 et que, outre l'établissement de Montry, deux autres seraient inaugurés avant la fin de l'année, à Velet, en Bourgogne, et à Montlhéry, en Île-de-France.

Le ministère, en 2005, a débloqué 3 millions d'euros pour contribuer à l'amorçage du projet, la dotation en capital de l'établissement étant naturellement assumée par Bercy. Quand la cible de 20 000 jeunes sera atteinte, le total des rémunérations qui leur seront versées annuellement atteindra 400 millions d'euros, financés sur le « plan Borloo ». Les coûts de fonctionnement et d'investissement des EPID seront importants mais le recours à la formule de l'établissement public permettra de faire participer les collectivités territoriales et les entreprises qui seront associées à la formation avec l'espoir d'un retour commercial.

Le président Guy Teissier a approuvé le dispositif, qui associera les grands groupes économiques et offrira aux officiers et sous-officiers la possibilité de signer un contrat à part entière à l'issue de leur carrière pour continuer à exercer une activité dans laquelle ils excellent. Il a cependant observé que cette opération, quoique présentée comme essentiellement militaire, ne l'était que par l'encadrement du quotidien, le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement étant le principal financeur.

M. Christian Piotre a mis en avant l'effort de soutien du ministère de la défense, à travers la mobilisation de la direction du service national, chargée d'identifier et de recruter les jeunes en leur proposant des solutions adaptées, ainsi que l'importance de la formation des personnels et le retour d'expérience qu'il conviendra d'effectuer dans les premiers centres.

* *
*

Mercredi 19 octobre 2005

*Présidence de M. Guy Teissier, président,
puis de M. Michel Voisin, vice-président*

La Commission de la défense nationale et des forces armées a entendu le général Guy Parayre, directeur général de la gendarmerie nationale, sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540).

Le président Guy Teissier a rappelé qu'en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), les crédits de la gendarmerie sont inscrits pour 2006 dans la mission « Sécurité », qui viendra en discussion en séance publique le 2 novembre prochain. La Commission est convaincue que cette nouvelle répartition ne doit pas conduire à dissoudre le caractère militaire de la gendarmerie. La défense au sens large comprend désormais la sécurité et la Commission sera sans doute de plus en plus souvent amenée à traiter de ces questions, rejoignant en la matière le concept anglo-saxon de *homeland security*.

Le général Guy Parayre, directeur général de la gendarmerie nationale, a exprimé, en préambule, sa fierté et sa satisfaction de présenter les crédits concernant la gendarmerie nationale pour 2006, qui lui permettront de poursuivre l'effort entrepris. Assumant pour la première fois cette mission en tant que directeur général, à un moment historique marqué par l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances, il a souhaité dresser un rapide bilan de l'activité de la gendarmerie avant de détailler les dispositions du budget.

Dans la continuité de la dynamique initiée dès 2002, l'effort en matière de lutte contre la délinquance s'est poursuivi en 2005. Le niveau des résultats enregistrés exige désormais un effort important de motivation et de gains de productivité pour consolider, voire améliorer ce degré de performance.

Le projet de budget permettra de renforcer la sécurité de nos concitoyens grâce aux effectifs supplémentaires et aux nouvelles technologies, indispensables aujourd'hui à la sécurité intérieure, comme la vidéosurveillance et les dispositifs de lutte contre les nouvelles formes de délinquance.

Les moyens alloués à la gendarmerie sont un levier indispensable et fort pour maintenir le moral du personnel. Dès 2002, il s'est mobilisé, avant même que les effets des nouvelles mesures ne se fassent sentir. Les résultats sont aujourd'hui au rendez-vous. Ces moyens sont vitaux pour l'institution et témoignent concrètement du soutien apporté par la représentation nationale.

Il appartient à la gendarmerie d'en faire le meilleur usage, d'une part en optimisant leur utilisation et, d'autre part, en informant mieux les parlementaires, grâce aux mécanismes prévus par la LOLF.

La délinquance a significativement diminué en zone de gendarmerie nationale depuis 2002, année où près de 1 200 000 crimes et délits avaient été constatés. Après les bons résultats de 2003 et 2004, marqués par des baisses successives de 3,5 % puis de 6,3 %, les premiers mois de 2005 annoncent un résultat satisfaisant, même si les progrès enregistrés - aux alentours de 3 % - sont plus modestes, confirmant ainsi une tendance ininterrompue en zone de gendarmerie nationale depuis février 2003. En septembre 2005, la délinquance de voie publique a encore régressé et sa part demeure inférieure à la moitié du total de la délinquance constatée.

Ce bilan est le résultat d'une activité opérationnelle volontaire et résolue ; tous les indices en témoignent. Entre 2002 et 2004, les infractions révélées par l'action des services (IRAS) ont progressé de plus de 27 %, pour atteindre 70 659 faits en 2004. La gendarmerie s'est résolument engagée dans les luttes contre l'immigration clandestine et les différents trafics, notamment de drogue, qui ont notablement baissé, même si cela ne se traduit par concrètement en nombre d'infractions

Depuis le début 2005, la progression du chiffre des IRAS par rapport à 2004 est de l'ordre de 9 % et le taux d'élucidation de toutes les infractions est proche de 40 %.

S'agissant de la qualité des enquêtes, entre 2001 et 2004, le nombre de placements en garde à vue a progressé de 52 %, tandis que le nombre d'écrous augmentait de 54 %. Cela traduit un meilleur ciblage de l'activité, permettant d'être plus efficace. Ainsi l'activité des services a été adaptée à celle de la délinquance, ce qui a conduit à renforcer l'activité de nuit. Celle-ci a atteint 13 % de l'activité globale au premier semestre 2005, soit plus de 11 millions d'heures/gendarme/an.

Cet effort témoigne de l'engagement de la gendarmerie d'être toujours plus présente dans les créneaux horaires au cours desquels la menace est importante. La réelle difficulté à faire baisser durablement les violences contre les personnes pousse au maintien d'un effort soutenu dans ce domaine.

Pour lutter contre l'insécurité routière, et à la suite de l'impulsion donnée par le président de la République le 14 juillet 2002, la gendarmerie a su réorganiser son dispositif. En 2004, elle y a consacré près de 10 millions d'heures, soit près de 17 % de plus qu'en 2002. Les résultats sont là : en zone de gendarmerie, 1 473 vies ont été épargnées depuis 2002. Il est possible de faire encore mieux, puisque, sur les 5 000 tués sur les routes chaque année,

4 000 le sont en zone de gendarmerie. Cinq domaines dans lesquels des progrès décisifs pourraient être accomplis ont été identifiés :

– Le réseau secondaire reste le plus dangereux, avec 76 % des tués pour 52 % du trafic. En 2006, des moyens de contrôle spécifiques devraient être déployés dans chaque unité, à savoir 1 400 jumelles à visée électronique et 10 200 éthylotests électroniques. Le comportement des usagers est étroitement lié au niveau de la répression et les accidents liés à l'alcool, à la vitesse, au cannabis et au comportement des jeunes à la sortie des discothèques ont lieu surtout sur le réseau secondaire.

– Les motocyclistes et les jeunes sont les deux catégories d'usagers de la route pour lesquelles le nombre de tués n'a pas baissé. La gendarmerie va intensifier son action dans leur direction, ainsi qu'à l'égard des conducteurs de poids lourds, dont l'implication dans des accidents mortels est proportionnellement plus forte que leur part dans le trafic routier.

– Une action sera menée en direction des véhicules étrangers, qui échappent actuellement en partie au contrôle-sanction automatisé, en particulier en zone transfrontalière.

Depuis 2002, la gendarmerie s'est résolument modernisée. La « zonalisation » de l'emploi des forces mobiles et l'orientation prioritaire des escadrons de gendarmerie mobile vers la sécurité publique générale en zone de gendarmerie nationale contribuent aux bons résultats mentionnés. L'effort de sécurisation mené depuis trois ans, de jour comme de nuit, a permis d'obtenir des résultats probants. Maintenu, il sera mieux ciblé sur les violences de type urbain ou périurbain. En coordination avec la police nationale, la gendarmerie va renforcer son dispositif de lutte contre ces violences en consacrant au moins cinq escadrons aux secteurs les plus sensibles, situés dans sept départements de métropole.

Le redéploiement des forces de police et de gendarmerie est achevé en métropole. Il est en voie d'achèvement outre mer, les dernières opérations devant être menées à la Réunion d'ici l'automne 2007. Comme l'a indiqué le ministre de l'intérieur, M. Nicolas Sarkozy, ce redéploiement aura permis de donner plus de cohérence au dispositif global.

Les communautés de brigades sont en place depuis 2003. Actuellement, 1 068 d'entre elles et 654 brigades autonomes regroupent 3 506 brigades territoriales en métropole et outre-mer. Des efforts doivent encore être consentis pour renforcer leur efficacité. Il faudra notamment permettre, en 2006, à l'ensemble des personnels d'échanger, grâce aux réseaux informatiques, des informations en temps réel. Les commandants de région devront expliquer davantage aux élus les conséquences de ces mesures en termes d'organisation du travail : les gendarmes sont plus efficaces à

l'extérieur des brigades, au contact de la population et visibles par les délinquants, que dans leurs locaux. Les moyens modernes le permettent désormais, il faut en tirer profit.

Enfin, la réorganisation du commandement territorial est effective depuis le 1^{er} juillet 2005. Il s'agit d'une véritable modernisation de l'Etat. La suppression d'un niveau hiérarchique rend la chaîne de commandement à la fois plus réactive, plus lisible et plus en phase avec la réalité administrative. Le nouveau commandant de région exerçant la plénitude du commandement sur ses unités subordonnées, il peut susciter une véritable dynamique et permettre aux personnels de s'adapter à la zonalité et la mobilité de la délinquance. S'il est trop tôt pour tirer des enseignements des quelques semaines de fonctionnement, la réforme s'est mise en place sans heurt et les premiers retours sont excellents.

La nouvelle présentation du budget de la gendarmerie s'effectue au sein du programme 152 de la mission interministérielle « Sécurité ». Ce programme ne retrace qu'une partie des crédits, le programme 212 « Soutien de la politique de défense », sous pilotage du secrétariat général pour l'administration, englobant les crédits immobiliers et ceux consacrés à l'informatique de gestion.

La mission interministérielle correspond aux préoccupations des citoyens en matière de sécurité. La stratégie définie conjointement avec la police nationale « *renforcer la lutte contre l'insécurité en optimisant l'allocation des ressources* » reflète la volonté de consolider et de renforcer le niveau de sécurité. Cette volonté s'appuie sur le maintien ou la recherche permanente d'une plus grande efficacité de l'institution.

Ainsi, cette stratégie s'inscrit dans le respect des orientations du ministre de l'intérieur et du ministre de la défense. Elle est assortie d'indicateurs qui permettent de mesurer le niveau ou le degré d'efficacité atteint par rapport aux objectifs fixés.

Le projet de loi de finances pour 2006 reflète la poursuite de l'effort pour la réalisation de la loi de programmation militaire et de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure.

Afin d'assurer cette réalisation qui prévoit la création, au profit de la gendarmerie, de 7 000 emplois supplémentaires entre 2003 et 2007, 2 000 emplois nouveaux seront créés en 2006, au lieu des 1 600 initialement prévus, comme Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la Défense, l'a indiqué le 29 juin 2005. Cela permettra de compenser une partie du retard pris l'an dernier puisque 700 postes seulement avaient été créés sur les 1 400 prévus.

Avec plus de 6,7 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 6,669 milliards d'euros de crédits de paiement, fonds de concours et pensions compris, le budget du programme gendarmerie nationale regroupe 13,7 % des crédits du budget de la défense et des anciens combattants. Il représente 44 % des crédits de la mission « Sécurité ».

Responsable de ce programme et de la mise en œuvre de la stratégie définie, le directeur général de la gendarmerie nationale s'emploiera à atteindre les objectifs présentés dans le projet annuel de performance. Pour optimiser pleinement les moyens mis à la disposition de la gendarmerie, il s'appuiera sur une démarche de pilotage, ainsi que sur le dialogue de gestion instauré depuis deux ans avec les régions - et considérablement renforcé à l'occasion de la réforme du commandement territorial. Des cibles cohérentes avec les priorités gouvernementales et les politiques transversales comme la sécurité routière, la politique de la ville ou le développement de l'outre-mer seront déterminées.

Le projet annuel de performance de la gendarmerie est décliné jusqu'à l'échelon départemental sous la forme d'un programme d'actions structurées, mises en œuvre avec les commandements de groupements, dont l'objectif est d'assurer la meilleure réponse de la gendarmerie aux missions qui lui sont confiées.

Ce programme, qui sera exécuté dans le cadre d'un budget opérationnel de programme unique, est axé sur le cœur de métier de la gendarmerie : veiller à la sûreté publique, assurer le maintien de l'ordre et l'exécution des lois. Les cinq actions qui le composent correspondent aux missions génériques des unités dont la vocation doit être soulignée : l'institution est en effet organisée pour contrôler l'espace de manière polyvalente et modulable selon les risques et les menaces qu'elle doit affronter.

La première action porte sur l'ordre et la sécurité publics. Elle intègre plusieurs volets : sécurité publique, protection des personnes et des biens, maintien de l'ordre, protection des institutions et renfort apporté aux unités territoriales. Elle comprend deux axes dont les périmètres respectifs correspondent à la gendarmerie départementale et à la gendarmerie mobile.

La deuxième action concerne la sécurité routière. Cette priorité gouvernementale mobilise toutes les unités et, plus particulièrement, tout un réseau d'unités spécialisées, regroupées en escadrons départementaux de sécurité routière.

La troisième action est relative à la police judiciaire et aux concours à la justice. Elle englobe la totalité des missions judiciaires de la gendarmerie accomplie tant par les unités territoriales que par les sections et brigades de recherches.

La quatrième action regroupe, sous l'appellation « commandement, ressources humaines et logistiques », trois types de dépenses, de nature assez différente, ce qui explique son poids dans le budget et son coût en effectifs. Elle comprend l'ensemble des fonctions de direction, d'administration, de gestion et de soutien, exercées au niveau national et, de manière déconcentrée, au sein des régions. Elle intègre l'ensemble du budget permettant aux unités de fonctionner en 2006 ainsi que le budget formation. Une grande partie des crédits de soutien a été transférée dans le programme 212 « Soutien de la politique de Défense », appelant à un nécessaire et permanent dialogue avec le secrétaire général pour l'administration, directeur de ce programme.

La cinquième et dernière action porte sur l'exercice des missions de défense militaire.

Le budget 2006, même s'il ne répond pas à toutes les attentes, permettra de poursuivre la modernisation de la gendarmerie.

En matière d'effectifs, pour le personnel d'active, 2 000 postes devraient être accordés en 2006. Près de 73 % des effectifs supplémentaires prévus par la LOPSI devraient être ainsi recrutés fin 2006.

La mise en place du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) se poursuit avec une annuité à 750 officiers et 906 gradés supérieurs. Cela permettra d'entretenir la dynamique initiée en 2005 qui reçoit un accueil favorable des personnels comme des élus locaux.

Dans le cadre de la participation de la gendarmerie aux fonctions interarmées, 622 emplois ont été transférés vers d'autres programmes, dont le programme 212. Ces transferts peuvent s'analyser comme des opérations blanches, les tâches étant transférées en même temps que les effectifs.

Enfin, la gendarmerie participe aux économies du ministère de la défense à hauteur de 658 équivalents temps plein.

Pour la réserve opérationnelle, l'augmentation des crédits permet de compter dorénavant 18 500 réservistes dans ses rangs, employés quinze jours par an en moyenne. En 2006, les dotations supplémentaires inscrites dans le projet de loi de finances devraient permettre d'atteindre l'objectif de 22 000 engagements à servir dans la réserve (ESR). La montée en puissance vers les 40 000 ESR se poursuit donc normalement.

En matière de performance et d'évaluation, l'organisation de la gendarmerie permet la mise en place d'un véritable contrôle de gestion, au niveau national et régional, afin de mettre en œuvre la LOLF dans les meilleures conditions.

Avec une dotation de 420 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 343 millions d'euros de crédits de paiement, l'évolution des crédits d'équipement hors infrastructures est sensible. Toutefois, le poids du passé, 230 millions d'euros restant à payer, limitera les marges de manoeuvre, d'autant que les nouvelles règles de mise en réserve restreignent les disponibilités. Ces crédits permettront néanmoins la poursuite des programmes d'équipement suivants :

– la dernière livraison de la nouvelle tenue, avec 24 575 exemplaires, et du nouveau pistolet automatique Sig-Sauer SP 2022 avec l'acquisition de 12 000 armes ;

– la mise en place de nouveaux moyens dans les unités intervenant dans les zones sensibles, après l'acquisition, en 2005, de 500 lanceurs de balles de défense et de 60 pistolets à impulsion électrique Taser X26 ;

– la poursuite du renouvellement du parc automobile des unités opérationnelles et la troisième commande de véhicules pour la gendarmerie mobile, l'objectif final d'équipement de la gendarmerie mobile étant de 1 016 véhicules, soit 8 véhicules par escadron. En 2006, 33 escadrons seront équipés.

Les moyens de communication seront également développés. Le réseau RUBIS dont le déploiement est achevé depuis 2000, fait l'objet d'une modernisation lui permettant d'être pérennisé jusqu'en 2020.

Le déploiement du réseau tactique CORAIL nouvelle génération est terminé depuis avril 2005 pour les unités de gendarmerie mobile. Il a la particularité de s'appuyer, en région parisienne, sur l'infrastructure du réseau ACROPOL de la police nationale, qui fonctionne sur une norme identique à celle du réseau Rubis mais dans une gamme de fréquences adaptée aux zones fortement urbanisées. Cette coordination s'accompagne d'une modernisation des centres opérationnels départementaux.

Les moyens dont la gendarmerie disposera en 2006 devraient lui permettre de continuer à progresser dans la mission qui lui est dévolue, à savoir améliorer encore la sécurité de nos concitoyens.

Le président Guy Tessier a rappelé que la Commission avait pour préoccupation permanente d'assurer l'ancrage de la gendarmerie nationale aux côtés des autres armées au sein du ministère de la défense. De ce point de vue, son intégration dans le programme interministériel de sécurité pourrait-elle être une menace pour son statut militaire ?

Certains gendarmes ont-ils par ailleurs la tentation de quitter ce statut pour se rapprocher de celui des policiers ?

Le général Guy Parayre a estimé que l'existence d'une mission interministérielle, comprenant un programme pour la police et un pour la gendarmerie nationale, ne constituait pas une menace pour le caractère militaire de cette dernière et pouvait même être considérée comme une garantie, dans la mesure où la participation de chacune des deux forces à la mission est clairement identifiée.

Les gendarmes ne sont pas particulièrement tentés de se rapprocher du statut des policiers. Ils ont avant tout le souci d'accomplir leur tâche le mieux possible ; ils sont conscients de la demande de sécurité de la population et s'efforcent d'y répondre, sous réserve d'en avoir les moyens. Il appartient au directeur général et à la ministre de la défense de veiller à ce que les équilibres avec les armées, ainsi qu'avec la police, soient maintenus en termes d'exigences et de moyens.

M. Philippe Folliot a souligné que les questions d'ordre technique peuvent avoir des conséquences politiques et qu'il partageait le sentiment du président Guy Teissier sur la nécessité de conserver à la gendarmerie nationale son statut militaire, toute démocratie ayant besoin d'un système de police dual quelles qu'en soient les modalités. En outre, le caractère militaire de la gendarmerie est important en termes d'aménagement du territoire, pour maintenir un maillage territorial et une présence dans les endroits les plus reculés. Enfin, il paraît difficile de demander à des civils de participer aux OPEX, la gendarmerie étant particulièrement efficace pour prendre le contrôle du terrain et pour assurer le maintien de l'ordre.

Cependant, les crédits destinés à la gendarmerie ne figurent pas tous dans la même mission. 90 % d'entre eux sont dans la mission « Sécurité » mais 10 % figurent au sein de la mission « Défense » dans le programme « Soutien de la politique de la défense », notamment l'immobilier et la partie non opérationnelle des crédits informatiques. La gendarmerie a-t-elle aujourd'hui l'assurance que ces 10 % de crédits lui reviendront effectivement ?

Le général Guy Parayre a formé le vœu que l'audition du secrétaire général pour l'administration ait rassuré M. Philippe Folliot sur ce point. Tant que l'exercice budgétaire n'a pas eu lieu, il n'y a pas de raison de soupçonner le secrétariat général de vouloir maltraiter les gendarmes ; il faudra faire le bilan ensuite. Des rencontres ont eu lieu et les décisions devraient être appliquées de la façon la plus intelligente et la plus efficace possible.

M. Jean-Claude Viollet s'est également interrogé sur le placement sous la responsabilité du SGA des systèmes d'information pour l'administration et la gestion. Il s'agit de systèmes essentiellement opérationnels, qui sont autant de leviers de performance, sans vocation transversale, à quelques exceptions près. L'idée d'intégrer à terme les SIC-

gendarmerie au programme de soutien des forces fait redouter l'émergence de difficultés fonctionnelles, pour des enjeux de mutualisation relativement faibles.

Le risque d'absorption de la chaîne de soutien SIC-gendarmerie par la direction interarmées des réseaux « infrastructure systèmes d'information » pourrait perturber son fonctionnement, ne serait-ce qu'à cause de la dispersion des unités, ainsi que des difficultés de gestion pour les personnels spécialisés dont le nombre n'est pas négligeable.

La direction générale de la gendarmerie doit disposer de la plénitude de ses moyens, y compris le soutien SIC. Les télécommunications et l'informatique forment, pour la gendarmerie, un tout indissociable. La question se pose donc des modalités de préservation des intérêts de la gendarmerie dans la forme d'organisation retenue, sachant qu'elle est capable de respecter des politiques d'achat, des dispositifs de rationalisation ainsi que les critères d'interopérabilité qui lui sont fixés.

Par ailleurs, à l'heure de la création d'une force de gendarmerie européenne, le maintien sous le contrôle de la gendarmerie de l'ensemble des éléments opérationnels est d'autant plus justifié. Enfin, la dualité police-gendarmerie n'a de sens que si elle est équilibrée, argument qui plaide également pour que la gendarmerie contrôle l'ensemble de ses moyens, matériels et humains.

Le général Guy Parayre a rappelé que toute la partie opérationnelle des crédits informatiques reste dans l'enveloppe de la direction générale, même s'il est souvent difficile de distinguer l'informatique opérationnelle de l'informatique de gestion.

Pour les crédits qui sont dans l'enveloppe SGA de l'ordre de 6 à 7 millions d'euros, il a été admis par le ministère de la défense que la gendarmerie n'intégrerait pas l'ensemble de la direction interarmées des réseaux d'infrastructures et des systèmes d'information de la défense (DIRISI). Dans l'architecture qui été choisie, la direction générale de la gendarmerie devra, pour l'informatique comme pour les infrastructures, dialoguer avec le SGA.

Faisant part d'une expérience locale, **M. Michel Voisin** a estimé que le décret en vertu duquel les gendarmes doivent informer les maires de ce qui se passe dans leur commune est, selon les élus locaux, insuffisamment respecté. Quelles sont les directives en ce domaine ?

S'agissant des effectifs, les mêmes élus s'étonnent de ne pas voir arriver sur le terrain les affectations annoncées.

Enfin, il a estimé utile, étant lui-même très attaché à ce que les gendarmes restent des militaires, de comparer leur temps de disponibilité avec celui des policiers.

M. Jean Michel a observé que ce temps de travail était encore, il y a peu, de 22 heures par semaine pour les policiers et de quelque 45 heures pour les gendarmes.

Le général Guy Parayre a indiqué que, s'agissant de l'information des élus, le directeur général de la gendarmerie réitérerait les directives déjà données. Le ministre de l'intérieur a clairement indiqué que les élus devaient disposer de toutes les informations étant de leur ressort territorial. Les gendarmes doivent maintenir un contact avec les élus, qui sont les plus à même de relayer l'attente de la population, notamment en matière de sécurité.

M. Michel Voisin a tenu à tempérer ses propos initiaux, en faisant valoir que les élus étaient sans doute particulièrement exigeants en ce domaine.

S'agissant des effectifs, **le général Guy Parayre** a précisé que les créations de postes s'étaient élevées à 1 200 personnels en 2003, autant en 2004, et 700 en 2005. Une certaine inertie est liée à l'impératif de formation qui diffère la présence sur le terrain des recrues. Par ailleurs, les redéploiements ont absorbé une bonne part des deux premières annuités. La répartition par type de mission montre l'affectation du personnel à la fois dans le secteur judiciaire et dans la territoriale, cette dernière ayant disposé de 789 créations en 2003, de 798 en 2004 et de 373 en 2005. Il est bien évident que ces chiffres paraissent faibles au regard des 3 500 brigades. Il est donc préférable de renforcer chaque fois que possible les capacités à l'échelon supérieur, par exemple départemental, avec des pelotons de surveillance et d'intervention.

M. Jean-Michel Boucheron a souhaité savoir de quel programme relevaient les gendarmes qui gardent la force nucléaire de dissuasion.

Il s'est par ailleurs étonné de l'augmentation de 54 % du nombre des écroués, la jugeant particulièrement élevée.

Après avoir précisé que la garde de la force nucléaire s'inscrivait dans le programme 152, **le général Guy Parayre** a indiqué que le pourcentage mentionné s'expliquait par l'augmentation des mises en cause ainsi que par un durcissement de la politique pénale intervenu en 2004.

M. Jean Michel jugeant lui aussi le pourcentage excessif, **le général Guy Parayre** s'est engagé à faire procéder à des vérifications.

M. Francis Hillmeyer s'est demandé si la baisse statistique de la délinquance correspondait à une réalité sur le terrain ou tenait surtout au fait que les victimes étaient souvent découragées de porter plainte.

Si l'arsenal répressif a été renforcé en matière d'insécurité routière, en particulier avec les radars, des mesures ont-elles également été prises contre cette autre forme d'agression de plus en plus importante que constitue le bruit ?

Enfin, pour lutter contre la petite délinquance, qui est finalement celle qui gêne le plus les Français, l'arsenal juridique dont dispose la gendarmerie est-il suffisant ?

Tout en admettant qu'une contestation des chiffres est toujours possible, **le général Guy Parayre** a fait valoir que les évolutions étaient mesurées à périmètre constant. On observe par ailleurs que la sécurité n'est plus désormais la première préoccupation des Français.

S'agissant des dépôts de plaintes, même si on ne peut être certain que les directives de la direction générale sont totalement appliquées, celles qui ont été données sont claires sur la nécessité de ne pas dissuader une victime qui veut porter plainte. D'ailleurs, les observations des élus comme des citoyens ne font pas état d'un nombre important de refus de dépôt de plainte.

S'agissant de l'arsenal juridique, l'orientation donnée en faveur d'une meilleure prise en compte des victimes, d'un meilleur accueil dans les unités, d'une présence accrue sur le terrain au contact de la population, semble aller dans le sens souhaité, qui n'est pas uniquement répressif.

Pour les incivilités, la difficulté réside souvent dans la preuve de l'infraction – il est ainsi difficile de constater le bruit fait par une mobylette une demi-heure après son passage... Par ailleurs, compte tenu du volume de la délinquance rapporté aux capacités des tribunaux, la réponse pénale n'est peut-être pas toujours la mieux adaptée.

M. Yves Fromion a souligné que les quelques difficultés dans les rapports entre les maires et les gendarmes tenaient moins à la mauvaise volonté de ces derniers qu'à leur habitude de ne rendre compte qu'à leur hiérarchie et au procureur. Les choses iront sans doute en s'améliorant.

Il a par ailleurs demandé si le budget 2006 paraissait suffisant pour développer l'emploi des réserves, dont on connaît l'utilité pour la gendarmerie.

S'agissant des nomades, les gendarmes semblent désemparés faute de pouvoir exercer de véritables contrôles sur ces populations. Quelles mesures peuvent être mises en œuvre et avec quels moyens ?

M. Alain Moyne-Bressand a appuyé la volonté du directeur général de mettre plus de gendarmes sur le terrain en engageant pour cela une politique de simplification administrative, de coordination et de suppressions de services. Mais est-il possible d'aller encore plus loin ?

La gendarmerie mobile ayant, par ailleurs, clarifié ses actions, ses effectifs sont-ils aujourd'hui stabilisés par rapport à ceux de la territoriale, qui devrait bénéficier d'une priorité ?

Le général Guy Parayre a souligné l'utilité des réserves. 5,7 millions d'euros de plus leur seront consacrés cette année, ce qui permettra de passer de 18 000 à 22 000 ESR. Aller au-delà pourrait poser des problèmes de recrutement, car ce ne sont pas uniquement d'anciens gendarmes qui sont recrutés mais aussi des personnes extérieures à la gendarmerie qui doivent être formées. Le rythme actuel de montée en puissance semble donc satisfaisant.

S'agissant des nomades, la prise de conscience des difficultés rencontrées a motivé la création de l'Office central de la délinquance itinérante. Des propositions ont été faites pour aller plus loin ; mais il n'est pas certain qu'elles aboutissent dans un délai rapide.

S'agissant des simplifications attendues, un travail important a été accompli pour repérer les tâches indues, mais, comme il faut bien les réaliser, elles incombent encore souvent à un gendarme, seul fonctionnaire restant sur le terrain... Et on peut connaître des échecs : depuis 2002, la gendarmerie n'a pu transférer la mission des extractions et des transfèrements et sa charge s'est même alourdie.

Le président Guy Tessier a fait observer qu'à la prison des Baumettes, cette tâche a longtemps incombé à la seule gendarmerie, et qu'elle est désormais partagée avec l'administration pénitentiaire.

Le général Guy Parayre a déclaré comprendre la volonté des élus territoriaux de sédentariser la gendarmerie mobile, compte tenu de ce qu'elle apporte à la sécurité générale. Mais il faut se garder de cette tentation car la « mobile » exerce d'importantes missions d'ordre public, en particulier outre-mer et dans le cadre des OPEX. Actuellement, seize escadrons sont en permanence outre-mer. Avec plus de 200 jours de déplacements par an en moyenne, le dispositif de gendarmerie mobile ne peut être réduit.

M. Jean-Yves Hugon a interrogé le directeur général sur les retraits de points consécutif aux infractions constatées par les radars automatiques. Il lui semble en effet que les Français ont des difficultés à connaître le nombre de points qui leur restent.

Le général Guy Parayre a convenu qu'il existait un problème de suivi dans le dispositif automatisé de contrôles-sanctions. Un travail d'amélioration est actuellement mené, qui concerne essentiellement les préfetures.

Rendant hommage à la gendarmerie, **M. Jean Michel** a rapporté le propos d'un juge d'instruction la jugeant indispensable pour un bon déroulement d'une reconstitution criminelle.

Abordant les relations entre gendarmes et élus locaux, il a estimé qu'elles se dégradent depuis quelque temps. Cela ne tient pas au rôle nouveau de la gendarmerie : auparavant, elles étaient systématiques et le chef de brigade rendait régulièrement visite à la mairie, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. La situation est telle que le président de l'association des maires du Puy-de-Dôme, M. Michel Charasse, s'est récemment demandé si la réticence à informer les maires ne tenait pas à un ordre, dont on pourrait se demander s'il vient du parquet ou de la gendarmerie elle-même...

Il a enfin souhaité des réponses précises sur le nombre d'heures effectuées par les gendarmes.

M. Michel Voisin a fait observer que dans son département, l'Ain, où il préside d'ailleurs l'association des maires, les mêmes interrogations reviennent régulièrement, sans qu'elles soient pour autant totalement justifiées.

Le général Guy Parayre a remercié M. Jean Michel pour son observation, qui lui permettra d'engager une action correctrice, et l'a assuré que les directives données étaient exactement inverses. La constitution des communautés de brigade a permis de dégager du temps pour des gradés, ce qui leur permet d'aller au contact des élus. Sans doute les responsabilités de l'incompréhension sont-elles partagées, entre des gendarmes qui n'appliquent pas bien la règle et des élus qui font état de rumeurs parfois infondées.

Les horaires des gendarmes varient en fonction des besoins. Leur temps d'activité comptabilisée est exactement de 8 heures 32 par jour, auxquelles s'ajoutent neuf heures d'astreinte, conformément au statut militaire. Il faudrait d'ailleurs tenir compte de ces temps d'astreinte pour calculer le coût que représenterait une force civile, même si celui des casernes n'est pas négligeable non plus.

Le volet aménagement du territoire ne doit pas être occulté. Un élu a obtenu qu'on recrée une brigade à Urdos, au bout de la vallée d'Aspe. Pourquoi ne demande-t-on pas à d'autres corps de l'État d'aller à Urdos ?

M. Jean Michel a alors fait observer que l'obéissance due par tout militaire expliquait sans doute cette situation.

M. Jean-Claude Viollet, sortant du champ de l'audition proprement dite, a souhaité que la Commission puisse auditionner assez rapidement Mme la ministre de la Défense sur la situation en Côte d'Ivoire, sur ses développements possibles dans les jours qui viennent, sur la situation et sur

la mission des forces françaises, ainsi que sur les dysfonctionnements de la chaîne de commandement.

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN**Mardi 18 octobre 2005***Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président,
puis de M. Jean-Jacques Descamps, vice-président*

Statuant en application de l'article 88 du Règlement, sur le rapport de **M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan a examiné **les amendements à la première partie du projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540)**.

Après l'article 2 :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-87 présenté par M. Charles de Courson, tendant à accorder aux contribuables célibataires n'ayant pas d'enfants à charge un quotient familial de 1,2, dans la limite d'un avantage fiscal de 2.202 euros.

Après l'article 3 :

La Commission a examiné l'amendement n° I-85 présenté par Mme Marie-Hélène des Esgaulx, tendant, d'une part, à étendre la réduction d'impôt au titre des dons aux versements à des associations de financement électoral ou à des partis politiques effectués par virement, carte bancaire ou prélèvement automatique et, d'autre part, à modifier le code électoral afin que tout don consenti à un candidat en vue de sa campagne d'une valeur supérieure à 150 euros puisse être fait par virement, prélèvement automatique ou carte bancaire.

M. Philippe Auberger a douté que cet amendement ait sa place dans la loi de finances.

Le **Rapporteur général** a jugé cet amendement utile à la modernisation des conditions de financement de la vie politique.

M. Hervé Novelli a jugé cet amendement important.

La Commission a *accepté* l'amendement n° I-85.

Après l'article 6 :

La Commission a examiné l'amendement n° I-66 présenté par M. Marc Le Fur, tendant à prolonger jusqu'au 31 décembre 2006 l'exonération de droits de mutation à titre gratuit en faveur des enfants et petits-enfants instaurée par la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement.

M. Marc Le Fur a rappelé que la loi du 9 août 2004 précitée institue une exonération de droits de mutation à titre gratuit, à hauteur de 30.000 euros, pour les dons consentis au profit d'un enfant, d'un petit-enfant, d'un arrière-petit-enfant ou, à défaut d'une telle descendance, d'un neveu ou d'une nièce. La prorogation de ce dispositif, qui doit arriver à échéance le 31 décembre 2005, permettrait de soutenir la croissance.

Le **Rapporteur général** a indiqué que cette mesure a déjà fait l'objet d'une prorogation dans la loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie. En outre, l'article 4 du présent projet de loi de finances répond très largement aux préoccupations exprimées dans l'amendement. Il ramène de dix ans à six ans le délai au terme duquel peuvent être de nouveau appliqués les abattements relatifs aux droits de mutation à titre gratuit (règle dite du « rappel fiscal »). Selon les dispositions actuelles, il est possible de procéder à des donations en franchise de droits de mutation d'un montant total de 100.000 euros sur une période de 20 ans. Avec l'amendement proposé, ce montant serait porté à 130.000 euros sur la même période. Or, l'article 4 du présent projet de loi de finances a des conséquences plus importantes, puisqu'il autorise la transmission sans droits de mutation de 150.000 euros en 18 ans.

En outre, l'article 5 du présent projet de loi de finances contient une autre réforme favorable aux donations. Il est en effet proposé de relever les limites d'âge définies pour l'application de la réduction des droits de donation, en redéfinissant les tranches : moins de 70 ans (au lieu de 65 ans actuellement), de 70 à 80 ans (au lieu de 65 à 75 ans) et plus de 80 ans (au lieu de 75 ans). Les différents dispositifs étant cumulables, le montant pouvant être transmis en franchise d'impôt est donc substantiel.

M. Marc Le Fur a fait valoir que le dispositif « Sarkozy » actuel ne comporte aucune condition d'âge.

Le **Rapporteur général** a précisé que les abattements, renouvelables au terme de la période de rappel fiscal, qu'il est proposé de ramener à six ans, sont, eux aussi, dépourvus de condition d'âge. Ce sont les réductions applicables à la fraction résiduelle imposable qui sont modulées selon l'âge du donateur. En outre, on ne peut multiplier à l'envi les mesures d'incitation, sous peine de diluer leurs effets à moyen terme.

M. Richard Mallié a estimé que l'amendement a le mérite de favoriser les dons en espèces. Concernant un grand nombre de bénéficiaires, il permettrait de soutenir la consommation privée.

Le **Rapporteur général** a rappelé que les dispositifs permanents concernent également les donations en espèces, qu'il s'agisse des abattements sur les mutations à titre gratuit (50.000 euros pour les enfants notamment), de l'exonération de 30.000 euros pour les dons effectués par les grands-parents à leurs petits-enfants, de l'exonération à hauteur de 30.000 euros pour création ou reprise d'entreprise, etc. En définitive, toutes ces mesures – déjà existantes ou proposées dans le présent projet de loi de finances – forment un ensemble cohérent et complet.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-66.

La Commission a examiné l'amendement n° I-27 présenté par M. Philippe Auberger, tendant à codifier le dispositif d'étalement du paiement de l'impôt sur les plus-values professionnelles en cas de cession accompagnée d'un crédit-vendeur, à l'étendre aux éléments incorporels et à échelonner le paiement sur la durée du crédit-vendeur.

Le **Rapporteur général** a jugé cet amendement inutile, dès lors que le dispositif actuel du crédit-vendeur, découlant de la loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique, est très peu utilisé en pratique. En effet, de nombreuses cessions de petites entreprises entrent dans le champ des exonérations et d'autres mécanismes de financement sont très attractifs et peu sélectifs. La durée actuelle d'étalement du paiement de l'impôt est suffisante et, en outre, articulée avec le délai de reprise de l'administration.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-27.

La Commission a ensuite *repoussé* l'amendement n° I-116 présenté par M. Jean-Michel Fourgous, tendant à créer une réduction d'impôt au titre des souscriptions au capital de PME nouvellement créées, à la condition que cet investissement atteigne au moins 50.000 euros.

Après l'article 12 :

La Commission a *repoussé* :

– l'amendement n° I-34 présenté par **M. Jean-Pierre Brard**, tendant à instaurer une taxe annuelle sur les véhicules à moteur à forte émission de gaz carbonique ;

– l'amendement n° I-64 présenté par M. Yves Jego, tendant à créer une contribution financière due par les entreprises important ou introduisant sur le marché des produits textiles destinés à l'habillement, du linge de maison, des cuirs et chaussures, dont le produit serait affecté aux

organismes et entreprises de la filière du recyclage de ces produits qui emploient au moins 30% de personnel sous contrat aidé.

Article 13 : *Aménagement du régime fiscal privilégié des biocarburants ainsi que du régime de la taxe générale sur les activités polluantes relative aux carburants :*

La Commission a examiné l'amendement n° I-84 présenté par M. Marc Le Fur, tendant à rendre obligatoire la mention des spécificités techniques, notamment la pression de vapeur, des essences mises à la consommation intégrant des biocarburants.

M. Marc Le Fur a souligné que cet étiquetage, d'ailleurs adopté par la Commission lors de sa réunion du 29 septembre 2005 relative à l'examen pour avis du projet de loi d'orientation agricole (n° 2341) mais non examiné en séance publique pour des raisons matérielles, permettrait aux consommateurs de disposer d'informations claires sur les carburants qu'ils consomment.

Le **Rapporteur général** s'est déclaré sceptique sur l'utilité, pour le consommateur, de disposer d'informations aussi techniques. De plus, cet amendement aurait évidemment pour conséquence d'imposer aux distributeurs de carburant de nouvelles contraintes dont le coût serait non négligeable.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-84.

Après l'article 13 :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-94 présenté par **M. Charles de Courson**, tendant à faire bénéficier du crédit d'impôt prévu à l'article 200 *quinquies* du code général des impôts les véhicules qui fonctionnent avec le système dit « flex fuel », c'est-à-dire dont les moteurs fonctionnent soit à l'essence, soit à l'éthanol, soit avec les deux types de carburants à la fois, après que le **Rapporteur général** eut rappelé que la Commission, lors de sa réunion du 11 octobre 2005 relative à l'examen du projet de loi de finances pour 2006, avait déjà tranché cette question.

Après l'article 15 :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-24 présenté par M. Bruno Bourg-Broc, tendant à créer un crédit d'impôt en faveur des entreprises qui engagent des frais pour l'enseignement du Français au profit de leur personnel non francophone employé dans leurs établissements stables et leurs filiales détenues à 50% et plus et situés hors de France dans des pays ayant signé une convention fiscale avec la France.

Après l'article 17 :

La Commission a examiné les amendements n° I-23, présenté par M. Jacques Masdeu-Arus, n° I-63, présenté par M. Claude Goasguen, n° I-80,

présenté par M. Pierre Lellouche et n° I-111, présenté par M. Lionnel Luca, tendant à exclure la résidence principale de l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune.

Le **Rapporteur général** a rappelé que la Commission a décidé de concentrer ses efforts sur l'élimination du principal effet pervers de l'ISF, l'hémorragie des entreprises et des emplois liée à une imposition excessivement lourde et décourageante pour les actionnaires et les dirigeants des entreprises françaises, qui ne peuvent bien souvent pas conserver leurs participations ni assurer le maintien de ces entreprises sur le territoire français. La question de la résidence principale, pour être prégnante, ne peut pas être examinée au même moment, au risque de disperser les efforts et de nuire à l'objectif commun : la « rationalisation » d'un impôt extrêmement imparfait.

M. Charles de Courson a estimé peu raisonnable d'exonérer totalement la résidence principale de l'ISF. Il a rappelé sa préférence pour un abattement minimal de 300.000 euros à raison de la résidence principale, l'abattement de 20% demeurant applicable au-delà, qui est plus conforme au réalisme et à l'équité.

La Commission a *repoussé* les amendements n^{os} I-23, I-63, I-80 et I-111.

La Commission a examiné l'amendement n° I-119 présenté par M. Jean-Michel Fourgous, tendant à relever de 50 à 75% le montant de l'exonération afférente aux pactes de conservation pour la détermination de l'impôt sur la fortune (ISF) et à réduire de six à cinq ans le délai de conservation ouvrant droit au bénéfice de cet abattement.

Le **Rapporteur général** a émis un avis défavorable, faisant part de la mise au point d'un autre amendement tendant à garantir la stabilité de l'actionnariat français dans les entreprises, notamment dans les petites et moyennes entreprises. Un des effets pervers de l'impôt sur la fortune est d'être parfois supérieur aux produits reçus sur les titres et parts entrant dans son assiette. Cette absurdité incite les actionnaires à vendre, le cas échéant à des étrangers, engageant ainsi la spirale qui mène à la délocalisation des entreprises.

M. Hervé Novelli a expliqué que l'amendement mentionné par le Rapporteur général proposerait un dispositif très complet, couvrant tout à la fois les situations des salariés, des dirigeants, des anciens salariés et des anciens dirigeants. Il consiste à instaurer un abattement d'ISF à hauteur de 75% sur les parts ou actions qu'ils détiennent dans la société, sous réserve de leur conservation pendant six ans. En outre, dans un souci de cohérence, l'abattement dont bénéficient les actionnaires minoritaires parties à un pacte de conservation serait relevé à 75%, satisfaisant donc sur ce point l'amendement

n°119. Un tel amendement transversal devrait résoudre les problèmes posés par l'impôt de solidarité sur la fortune dans le domaine de l'emploi et du développement économique, permettant d'en finir avec les effets anti-économiques de cet impôt.

M. Philippe Auberger a estimé qu'un dispositif de ce genre aurait en effet évité que les actionnaires minoritaires du groupe Taittinger vendent leurs parts parce qu'elles leur rapportaient des dividendes moins élevés que l'impôt sur la fortune qu'il leur fallait payer du fait de leur détention. Le dispositif évoqué ne traiterai t cependant pas le cas des actionnaires cédant leurs parts et s'installant hors de France pour échapper à l'impôt.

Le **Rapporteur général** a souligné que le dispositif proposé inciterai t à conserver les titres dès lors qu'il trouverai t à s'appliquer aux parts et actions détenues après un départ à la retraite.

M. Jean-Michel Fourgous a estimé que la discussion mettai t à l'épreuve la capacité collective de la Commission à créer de la croissance. L'état de la législation dans les autres États européens impose un cadre de référence plus ambitieux. L'amendement projeté peut apparaître comme un moindre mal, mais il représente aussi une solution de facilité. Au demeurant, il reste pleinement valable dans son principe.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-119.

La Commission a repoussé, au motif qu'ils seront également satisfaits, les amendements identiques n°s I-37 et I-79, respectivement présentés par M. Dominique Tian et M. Hervé Novelli, tendant à relever le montant de l'exonération afférente aux pactes de conservation pour la détermination de l'impôt sur la fortune (ISF) de 50 à 75%.

La Commission a *examiné* l'amendement n° I-117 présenté par M. Jean-Michel Fourgous, tendant à exonérer d'impôt sur la fortune les actions des sociétés unipersonnelles d'investissement à risque.

Le **Rapporteur général** a indiqué que l'article 64 du présent projet de loi de finances vise notamment à assouplir le dispositif des sociétés unipersonnelles d'investissement à risque (SUIR). En effet, l'institution de ces sociétés s'avère un échec, du fait pour l'essentiel des conditions requises pour leur constitution. L'amendement s'articulerai t donc plus opportunément avec cet article, un éventuel aménagement de la fiscalité pouvant éventuellement être envisagé dans ce cadre.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-117.

La Commission a *repoussé* :

– l'amendement n° I-123 présenté par M. Philippe Feneuil, tendant à considérer comme des biens professionnels au titre de l'assujettissement à l'ISF les sommes figurant au crédit des comptes courants ouverts au nom des associés dans les sociétés dont les parts et actions constituent pour eux des biens professionnels exonérés ;

– l'amendement n° I-62 présenté par M. Claude Goasguen, tendant à ramener de dix à trois ans le délai pendant lequel peut être exercé le droit de reprise de l'administration en matière d'ISF ;

– l'amendement n° I-71 présenté par M. Michel Hunault, tendant à rendre déductibles de l'impôt sur le revenu les sommes consacrées par les particuliers aux travaux imposés par la directive européenne n° 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, pour le raccordement de leurs bâtiments et maisons d'habitation aux réseaux d'assainissement.

Après l'article 20 :

La Commission a *repoussé* :

– l'amendement n° I-112 présenté par M. Jean-Marie Binetruy, tendant à ramener de 2.000 à 200 la quantité de cigarettes pouvant circuler sans titre de mouvement ;

– les amendements n^{os} I-26 et I-113 présentés respectivement par M. Thierry Mariani et M. Pierre Morel-A-L'Huissier, tendant à appliquer le taux réduit de TVA aux prestations relatives à la restauration à consommer sur place et à la vente de boissons non alcoolisées à consommer sur place ;

– l'amendement n° I-25 présenté par M. Alain Marsaud, tendant à étendre la réduction d'impôt au titre des dons des particuliers aux abonnements à des quotidiens d'information générale ;

– l'amendement n° I-86 présenté par M. Patrick Beaudoin, tendant à rendre déductibles de l'impôt sur le revenu les déficits résultant de travaux d'adaptation d'un local à son habitation par une personne handicapée lorsque le propriétaire met gratuitement le local à la disposition de la personne handicapée, le **Rapporteur général** ayant rappelé que les travaux effectués par un propriétaire pour améliorer un local sont déductibles des revenus fonciers et que le déficit foncier est déductible du revenu global, dans la limite de 10.700 euros par an, si les revenus fonciers ne permettent pas d'absorber les dépenses en cause ;

– l'amendement n° I-39 présenté par M. Michel Bouvard, tendant à rendre éligibles au taux réduit de TVA les travaux effectués en vue de restituer à un bâtiment ses caractéristiques historiques originelles.

La Commission a examiné l'amendement n° I-45 présenté par M. Michel Bouvard, tendant à rendre éligibles au taux réduit de TVA les travaux de construction et d'agrandissement spécialement conçus pour des personnes handicapées.

M. Michel Bouvard a estimé que le logement des personnes handicapées soulève un réel problème. L'adaptation des habitations conduit à effectuer des travaux, soit dans les bâtiments existants, soit à l'extérieur des bâtiments, par exemple pour installer un ascenseur ou un salle d'eau facilement accessible, auquel cas les travaux sont soumis au taux normal de TVA car la doctrine administrative considère qu'il s'agit de travaux de construction ou d'agrandissement, non éligibles au taux réduit de TVA. Cette situation est de plus en plus fréquente et le sera encore plus avec le vieillissement de la population.

Le **Rapporteur général** est convenu de ce que cette initiative répond à une difficulté sérieuse, mais l'extension de l'éligibilité au taux réduit de TVA se heurte au droit communautaire actuel. Depuis que le taux réduit de TVA pour les travaux dans les logements a été instauré, en 1999, la ligne de partage entre l'application du taux réduit et du taux normal se fonde sur la nature des travaux et non sur leur destination : le taux réduit est applicable aux travaux d'amélioration ; le taux normal est applicable aux travaux d'agrandissement ou de construction. Pour autant, la France pourrait évoquer les travaux à destination des personnes handicapées dans les négociations en cours au sein des instances communautaires sur la pérennisation du dispositif actuel. Il est très probable que les partenaires européens suivraient une proposition tendant à rendre de tels travaux éligibles au taux réduit de TVA.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a rappelé que ces travaux font déjà l'objet d'une intervention publique sous la forme de subventions.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-45.

Elle a ensuite examiné l'amendement n° I-58 présenté par M. Michel Bouvard, tendant à préciser le régime fiscal applicable aux chèques vacances versés par les comités d'entreprise et autres organismes à caractère social.

M. Michel Bouvard a indiqué qu'il s'agit là d'un problème récurrent, déjà évoqué à de nombreuses reprises dans les travaux antérieurs de la Commission. Le Gouvernement avait pris des engagements lors de la

discussion du projet de loi de finances pour 2005, mais rien de concret n'apparaît un an après.

Le **Rapporteur général** a émis un avis défavorable, la doctrine ayant déjà clarifié ce régime fiscal. Il a en outre souligné que les inégalités se creusent entre les salariés des grandes entreprises et ceux des petites entreprises, dans tous les domaines. Une réflexion devrait être engagée afin de faciliter l'emploi des chèques vacances dans les PME, qui l'utilisent peu. Cependant, l'ouverture du bénéfice des chèques vacances à tous les salariés de PME, sans condition de ressources, question qui avait été évoquée l'an passé, aurait un coût qui paraît rédhibitoire.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-58.

La Commission a ensuite *repoussé* :

– l'amendement n° I-81 présenté par M. Jean-Luc Warsmann, tendant, à l'occasion d'une procédure de rectification prévue à l'article L. 57 du livre des procédures fiscales, à soumettre l'administration à un délai de réponse identique à celui dont dispose le contribuable pour faire valoir ses observations ;

– l'amendement n° I-120 présenté par M. Philippe Feneuil, tendant à permettre aux agriculteurs de constituer une réserve spéciale d'autofinancement ;

– l'amendement n° I-121 présenté par M. Philippe Feneuil, tendant à pérenniser l'abattement de 50% sur les bénéfices instauré au profit des jeunes agriculteurs ;

– l'amendement n° I-122 présenté par M. Philippe Feneuil, tendant à permettre une récupération trimestrielle des crédits de TVA liés à l'acquisition d'immobilisations lorsque leur montant dépasse 760 euros.

Article 24 : Réforme de la dotation globale d'équipement (DGE) des départements :

La Commission a examiné l'amendement n° I-53 présenté par M. Michel Bouvard, tendant à supprimer la minoration de 3,25 points qu'il est prévu d'appliquer au taux réel de subvention constaté en 2004 au titre de la fraction principale de la dotation globale d'équipement (DGE), dans le cadre du dispositif de compensation proposé par l'article 24 pour les départements dont le taux réel de subvention au titre de la fraction principale était supérieur à 3,25% en 2004.

M. Michel Bouvard a expliqué que la minoration forfaitaire de 3,25 points applicable au taux réel de subvention constaté en 2004 constitue une bonne affaire pour l'État mais une mauvaise pour les départements,

nonobstant le fait que la réforme conduit à simplifier le dispositif de la DGE, ce qui est heureux. De plus, l'abattement sur les ressources des départements interviendrait à un moment où, d'une part, le Gouvernement affirme souhaiter relancer l'investissement local et, d'autre part, les charges effectives que doivent supporter les départements s'accroissent fortement : le financement des charges résultant de l'allocation personnalisée d'autonomie a été assuré par l'État « à la tête du client » ; la situation est plus convenable pour le financement des charges résultant du RMI et du RMA ; les charges résultant de la loi Handicap ne sont pas financées.

Le **Rapporteur général** est convenu que la réforme de la DGE est essentiellement motivée par la volonté d'économiser, en 2006, 47,6 millions d'euros sur 290 au total et, en régime de croisière dès 2007, 146 millions d'euros. Pour autant, l'objectif de simplification ne doit pas être perdu de vue, car le taux effectif de subventionnement des projets des collectivités par l'État décroît au fil du temps. Pour justifiés qu'ils soient sur le fond – car les départements sont les collectivités dont les finances sont les plus fragiles, actuellement – les amendements à l'article 24 proposés par M. Michel Bouvard dégradent les conditions de l'équilibre général de la loi de finances.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-53.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-54 présenté par M. Michel Bouvard, tendant à garantir que la suppression de la première part de la dotation globale d'équipement (DGE) n'aboutisse pas à ce que les départements bénéficient d'une dotation inférieure à celle perçue en 2004.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-55 présenté par M. Michel Bouvard, tendant à maintenir un lien entre l'évolution de la compensation versée au titre de la suppression de la fraction principale de la dotation globale d'équipement (DGE) et le niveau d'investissement réalisé dans les départements.

La Commission a examiné l'amendement n° I-56 présenté par M. Michel Bouvard, tendant à ce que la compensation prévue en faveur des SDIS soit répartie en fonction du nombre de risques auxquels est exposé le département.

M. Michel Bouvard a souligné le manque de ressources de certains services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) qui supportent une dépense plus importante parce que les départements dont ils dépendent sont exposés à davantage de risques et doivent disposer d'équipes et de matériels plus spécialisés. C'est la raison pour laquelle la répartition de la compensation entre les départements doit intégrer l'échelle des risques.

Le **Rapporteur général** a indiqué qu'il s'agit d'un enjeu de 15 millions d'euros répartis dans les cent départements. Le présent article propose de consolider la répartition actuelle de la première part de la DGE, qui obéit aux besoins et doit être d'ores et déjà proportionnelle aux risques auxquels est exposé chaque département. Prévoir une répartition de ces 15 millions d'euros selon de nouveaux critères apparaît peut souhaitable.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-56.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-57 présenté par M. Michel Bouvard, tendant à intégrer l'échelle des risques dans la répartition d'un tiers de la compensation versée aux départements en faveur des SDIS au titre de la suppression de la première part de la DGE.

Avant l'article 40 :

La Commission a examiné l'amendement n° I-109 présenté par M. Charles de Courson, tendant à abroger la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées.

M. Charles de Courson a souligné l'incohérence entre l'esprit de la LOLF et le maintien du contrôle des dépenses engagées. Le ministre des finances s'était d'ailleurs engagé à assouplir ce contrôle. Avec la mise en œuvre de la LOLF, la loi du 10 août 1922 doit être supprimée.

Le **Rapporteur général** a estimé que les évolutions apportées par le décret du 27 janvier 2005 vont dans le bon sens et que l'assouplissement du contrôle financier *a priori* s'inscrit dans la logique de responsabilité prônée par la LOLF. La réforme résultant du décret du 27 janvier 2005 est équilibrée. Au demeurant, le Gouvernement ne peut pas se passer d'un instrument indispensable au pilotage de la dépense en cours de gestion.

M. Didier Migaud a ajouté que, sous réserve des arrêtés à paraître, l'étude des propositions faites par le Gouvernement démontre une évolution positive. Le décret du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'État (décret n° 2005-54) ouvre la voie à la nécessaire modernisation du contrôle financier.

M. Michel Bouvard a rappelé que le décret du 27 janvier 2005 avait été longuement étudié. Si la logique de la LOLF est bien d'alléger les contrôles *a priori*, il convient néanmoins de procéder par étapes. Des conventions sont prévues entre le ministère de l'économie des finances et de l'industrie et chacun des autres ministères. Il conviendra d'observer l'évolution des pratiques sur un ou deux ans avant d'envisager la suppression du contrôle des dépenses engagées. Les enjeux de régulation et de sincérité rendent impossible la suppression de ce dispositif, aujourd'hui.

M. Marc Le Fur a exprimé son soutien à l'amendement. En effet, la LOLF prévoit que chaque directeur de programme disposera de crédits fongibles. Si ce dernier est soumis à un contrôle *a priori*, l'évolution prévue par la LOLF ne peut pas être mise en œuvre, car le responsable de programme n'aura pas la faculté de redéployer ses crédits.

Le **Rapporteur général** a réitéré son opposition à la suppression du contrôle financier : le système est équilibré et le problème soulevé par M. Marc Le Fur n'a pas lieu d'être.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-109.

Article 41 : *Financement des allègements généraux de cotisations sociales patronales par le transfert de recettes fiscales à la sécurité sociale* :

La Commission a examiné les amendements n° I-69 présenté par M. Hervé Novelli, tendant à supprimer la majoration des heures supplémentaires pour les entreprises de moins de vingt salariés et à supprimer les cotisations salariales sur les rémunérations perçues au titre des heures supplémentaires et n° I-78 présenté par M. Louis Giscard d'Estaing, tendant à ce que le Gouvernement remette au Parlement avant le 30 juin 2006 un rapport sur la politique d'allègement des cotisations sociales.

M. Hervé Novelli a estimé que l'heure était venue de s'interroger sur l'efficacité de la politique d'allègement des charges sociales patronales menée dans notre pays depuis une décennie. Près de 20 milliards d'euros seront mobilisés en 2006 au titre de ce dispositif. Si l'on rapproche ce montant du niveau toujours élevé du chômage dans notre pays (10%), force est de constater que cette politique massive n'a pas produit les effets escomptés. Par ailleurs, et notamment du fait de l'application des 35 heures, les salariés français souffrent aujourd'hui d'un problème de pouvoir d'achat. Dès lors, le transfert d'une partie de ces allègements de charges patronales vers un allègement des charges actuellement supportées par les salariés doit être examiné. Le régime actuel des heures supplémentaires fait supporter une majoration de 10% des rémunérations dès la trente-sixième heure pour les entreprises de moins de 20 salariés et une majoration de 25% pour les autres. Pour les entreprises de moins de 20 salariés, il serait souhaitable de mettre en place un dispositif d'exonération des cotisations salariales sur les heures supplémentaires. Cette exonération qui procurerait un gain de pouvoir d'achat d'au moins 20% pour les salariés, serait accompagnée de la suppression de la majoration de 10% applicable aux rémunérations. Il s'agirait donc d'une mesure trois fois gagnante : pour les employeurs, qui ne paieraient plus la majoration des heures supplémentaires, pour les salariés et pour l'État, car la compensation de cet allègement serait « précomptée » sur la compensation actuellement consentie au titre des allègements de charges patronales. Passer ainsi d'une mesure

inefficace à un gain de pouvoir d'achat tout en sortant des inconvénients liés aux 35 heures par la disparition des majorations des heures supplémentaires permettrait de réconcilier la nécessité de revaloriser le travail tout en tenant compte de la réalité économique.

M. Louis Giscard d'Estaing a souligné que la principale caractéristique du système français d'allègement est qu'il porte exclusivement sur les cotisations patronales de sécurité sociale. Cette année encore, le poids pour le budget de l'État de la compensation des allègements généraux de charges sociales patronales va s'alourdir et atteindra 18,9 milliards d'euros. Or, il aurait été souhaitable de maintenir la compensation au niveau de 17,14 milliards d'euros voté en loi de finances pour 2005. Le différentiel, soit 1,76 milliard d'euros, aurait été mieux utilisé en faveur de la revalorisation des salaires directs, soit par un dispositif d'allègement des cotisations salariales, soit par le biais d'une revalorisation de la prime pour l'emploi. C'est pourquoi il est souhaitable que s'engage un débat sur l'efficacité des allègements de charges patronales et sur la possibilité d'en reporter une partie sur les charges salariales.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a estimé qu'il aurait été souhaitable de stabiliser à 17,14 milliards d'euros le niveau des allègements de charges et de sécuriser les entreprises par l'institution d'un barème définitif. Le système actuel entraîne certains effets pervers. Lorsqu'une entreprise fait passer un salarié de 1,1 SMIC à 1,4 SMIC, elle perd 18 points de cotisations sociales. Le système a donc atteint ses limites. Il aurait été souhaitable que l'augmentation de 1,76 milliard d'euros des allègements de charges patronales soit affectée à la prime pour l'emploi. On doit constater aujourd'hui que l'effort de l'État est concentré sur les revenus compris entre 0,5 et 1 SMIC, ce qui fait naître des frustrations parmi les salariés qui se situent entre 1 et 1,4 SMIC. L'augmentation des allègements de charges prévue par le présent projet de loi de finances résulte d'un engagement pris par l'État en faveur des entreprises au moment de l'augmentation du SMIC au 1^{er} juillet 2005. M. Hervé Novelli souhaite que les montants consacrés aux allègements de charges patronales soient affectés à une autre politique. M. Louis Giscard d'Estaing souhaite susciter un débat préalablement à toute nouvelle augmentation du montant consacré aux allègements de charges. Toutes ces pistes méritent d'être explorées.

M. Jean-Jacques Descamps s'est opposé à l'amendement n° I-69. Ce ne sont pas les allègements de charges qui freinent les délocalisations. Le dispositif qui résulterait de cet amendement, financé par le déficit de l'État, conduirait à accorder artificiellement du pouvoir d'achat aux ménages dans la même logique que les contrats aidés. En augmentant le pouvoir d'achat, on augmente les importations ce qui est contraire aux intérêts des entreprises

françaises. Afin d'éviter ce type d'effets néfastes, il convient plutôt de laisser les entreprises fixer plus librement le niveau des salaires.

M. Jean-Pierre Brard a estimé que les lois de la valeur s'appliquent quoi qu'il arrive, ainsi que l'enseigne *le Capital*. M. Jean-Jacques Descamps ignore le degré de compétitivité de nos entreprises. La France est en effet aujourd'hui le quatrième exportateur mondial. De façon rampante, par les allègements de charges sociales, l'ancienne majorité comme la majorité actuelle, qui se dit libérale, ont progressivement étatisé les entreprises par le biais de ces allègements. Les entreprises n'ont pas besoin de subventions mais de clients. Avec cette politique d'allègements de charges, les deux majorités successives ont tiré progressivement les salaires vers le bas ce qui a conduit à une déqualification des salariés et à une érosion de leur pouvoir d'achat. Il convient donc de supprimer progressivement les allègements de charges et de réinjecter les montants correspondants au pouvoir d'achat direct, mais non pour les raisons idéologiques exprimées par M. Hervé Novelli.

M. Charles de Courson s'est déclaré favorable à l'amendement n° I-78 présenté par M. Louis Giscard d'Estaing mais défavorable à l'amendement n° I-69 présenté par M. Hervé Novelli.

Le **Rapporteur général** a émis un avis favorable à l'amendement n° I-78 car il suscite le débat sur un système qui nécessite une réflexion profonde. En revanche, l'amendement n° I-69 a un caractère opérationnel immédiat dont les conséquences sont difficiles à évaluer.

Sur ces sujets, on se situe à la croisée des chemins. Une « tuyauterie » complexe a été mise en place, dont tous les « tuyaux » ont pour point commun de transiter par le budget de l'État. S'agissant de la prime pour l'emploi, on aboutira prochainement à des situations où un salarié bénéficiaire de la PPE et non imposable à l'impôt sur le revenu disposera en réalité de deux employeurs avec deux fiches de paie : l'une provenant de son employeur privé, l'autre de ce que l'on pourrait considérer comme un employeur État. S'agissant des cotisations patronales de sécurité sociale, chacun s'accorde à évoquer un coût du travail et notamment des charges trop élevées ; or, ce coût est maintenu par le biais d'un taux proportionnel de cotisation et il est procédé par ailleurs à des allègements au moyen d'une mécanique complexe.

Qu'il s'agisse de l'impôt sur le revenu, de la prime pour l'emploi ou des cotisations sociales patronales, il est légitime de se demander si un système de trappe à bas salaires n'est pas en train de voir le jour. En effet, du point de vue de l'employeur, le seuil de 1,6 SMIC est vite atteint. S'il augmente les salaires, outre le coût direct de l'augmentation des rémunérations, il devra également supporter l'augmentation de son taux de cotisation effectif du fait de la perte de compensation. Du point de vue des salariés, le sentiment

de baisse du pouvoir d'achat est patent. Si l'on examine l'évolution entre 1994 et 2005 de la situation de deux célibataires, l'un rémunéré au SMIC et l'autre à 1,5 SMIC (en 1994), compte tenu des augmentations du SMIC et de la prime pour l'emploi, l'écart entre les deux situations n'est plus que de 25% à supposer que le salarié à 1,5 SMIC en 1994 ait bénéficié de la moyenne des hausses de salaire constatée. Il convient donc de remettre sur pied ces différents systèmes.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-69 et a *accepté* l'amendement n° I-78, compte tenu de deux modifications qui y seront apportées, la première précisant que le rapport doit être remis à la Commission des finances, la seconde étendant l'objet du rapport du Gouvernement à l'incidence de la politique d'allègement des charges sociales sur la hiérarchie des salaires.

Article 51 : Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisations d'emplois :

La Commission a examiné l'amendement n° I-77 présenté par le Président Pierre Méhaignerie, tendant à minorer le montant des dépenses brutes et nettes de 500 millions d'euros et à majorer d'un montant égal le solde budgétaire.

Le **Rapporteur général** a rappelé le souci constant de la majorité de maîtriser la dépense de l'État. Une version antérieure de cet amendement était plus ambitieuse dans la réduction des dépenses, mais il a été jugé préférable de retenir une approche réaliste, en associant à la réduction globale proposée par cet amendement des mesures précises qui seront évoquées dans la discussion de la seconde partie du projet de loi de finances. Lors de l'audition de M. Jean-Louis Borloo, ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, le 13 octobre dernier, le principe a été arrêté d'un redéploiement de 200 millions d'euros sur les 14 milliards d'euros de crédits qui sont regroupés au sein de la mission Travail et emploi. Il faut poursuivre l'effort et déterminer où dégager 300 millions d'euros supplémentaires d'économies. L'amendement n° I-77 constitue, pour sa part, un signal fort à destination du Gouvernement car il vise l'article qui fixe les conditions générales de l'équilibre budgétaire et financier.

Les sommes en cause ne sont pas hors de portée : les audits de services et de procédures lancés par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pourraient mettre en évidence des gisements d'économies très supérieurs à 300 millions d'euros. Par ailleurs, la logique de responsabilité qui est associée à la mise en œuvre de la LOLF amènera les responsables de programme à rechercher, par des économies, à un meilleur emploi de l'argent public.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a indiqué que tous les experts s'accordent sur l'existence d'une relation directe entre la réduction des dépenses publiques et l'amélioration du niveau de l'emploi. Il n'est que de voir l'accord de gouvernement passé entre le SPD et la CDU-CSU, qui prévoit une réduction de 30 milliards d'euros des dépenses publiques. Le PIB de la France s'élève à 1.700 milliards d'euros environ, dont 750 milliards d'euros circulent par la sphère publique. La « performance » de ces 750 milliards d'euros est très largement perfectible, le système administratif français n'ayant pas encore engagé une démarche d'amélioration, pourtant bien nécessaire. Il faut adresser un signe fort au Gouvernement, en cette année d'entrée en vigueur de la LOLF. Les rapporteurs spéciaux devront contribuer, par leurs travaux, à identifier les sources d'économies et à cibler les réductions de crédits qui doivent en résulter.

M. Jean-Yves Chamard a approuvé cette démarche, tout en indiquant qu'il aurait été tenté d'aller plus loin et de proposer un montant plus ambitieux. Il est regrettable que le Gouvernement n'ait pas passé un « coup de rabet » supplémentaire, pour reprendre une expression que le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin avait employée pour désigner une baisse forfaitaire de 0,2% des crédits des ministères lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2005.

M. Jean-Jacques Descamps a exprimé sa crainte qu'il ne revienne finalement au Gouvernement de proposer les mesures concrètes d'économies qui doivent être associées à l'amendement n° 77.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a souligné que la Commission doit aller au bout de sa démarche et qu'elle aura à faire elle-même les propositions nécessaires.

M. Jean-Jacques Descamps a estimé que les économies devraient porter sur le fonctionnement de l'État.

M. Charles de Courson a rappelé qu'à l'automne 1995, plusieurs députés avaient engagé une démarche similaire. Un amendement de réduction du plafond des charges inscrit à l'article d'équilibre, portant sur 4 milliards de francs, avait déclenché l'ire du Gouvernement et des membres des autres commissions. Les cinq signataires avaient dû réduire leurs prétentions à 2 milliards de francs. L'initiative du Président Pierre Méhaignerie, du Rapporteur général et de M. Michel Bouvard a donc un antécédent.

Par ailleurs, l'effort demandé au budget n'est certainement pas à la hauteur des enjeux. Une note, adressée récemment au Président Pierre Méhaignerie, chiffre à 4% du total des crédits le montant des économies réalisables. Cependant, l'adoption de l'amendement n° I-77 serait un signe utile.

La Commission a *accepté* l'amendement n° I-77.

Mardi 18 octobre 2005

Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président

Le Président Pierre Méhaignerie a indiqué qu'à la demande du groupe Socialiste, formulée en séance, il a **réuni la commission en application de l'article 91 du Règlement.**

M. Didier Migaud a souhaité une clarification sur le point qui lui paraît le plus injuste du projet de loi de finances, qui inquiète une partie de l'opinion publique et qu'il condamne fermement. Le bouclier fiscal, qui permet des réductions de l'impôt sur le revenu et de l'impôt de solidarité sur la fortune au bénéfice des revenus les plus élevés, s'appliquera-t-il sur les revenus 2005 ? Cela serait d'autant plus étonnant que les autres mesures fiscales, notamment celles relatives au barème de l'IR, ne s'appliqueront qu'à partir de 2006. Ceci pose la question de la place de ce dispositif dans le projet de loi de finances.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a rappelé que le dispositif a été expliqué à de multiples reprises, notamment dans le projet de loi de finances. Ce dispositif, simple, s'appliquera sur les impôts payés en 2006 mais n'aura d'effet concret qu'en 2007. Or l'IR présente un décalage d'un an par rapport à l'ISF et aux impôts locaux, du fait de l'absence de retenue à la source. En outre l'article 34, II, 7° a) de la LOLF dispose que « *dans la seconde partie, la loi de finances de l'année, (...) peut : comporter des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire* ». Ce dispositif relève donc de la seconde partie de la loi de finances.

M. Jean-François Copé, ministre du Budget et de la réforme de l'État, Porte-parole du Gouvernement, a indiqué qu'il s'agissait, certes, d'un débat majeur mais qu'aucune ambiguïté n'est possible depuis le dépôt du projet de loi de finances, où la disposition figure bien en deuxième partie. Ainsi, toutes les mesures du bouclier fiscal s'appliqueront sur le paiement des impôts 2006 (ISF, IR et impôts locaux), alors que les remboursements interviendront, si nécessaire, en 2007. D'autres exemples similaires existent, avec notamment la refacturation aux collectivités locales, qui fera l'objet d'une information en 2008 et d'une refacturation en 2009.

M. Philippe Auberger a souhaité que le ministre donne des explications sur le mode opératoire, en particulier l'obligation de demande de remboursement et la date limite.

M. Jean-François Copé a indiqué que les modalités de la réforme pouvaient être amodiées, notamment celles relatives aux collectivités locales, mais qu'il n'y avait pas de problème de validité juridique.

M. Didier Migaud a indiqué qu'il s'agissait effectivement d'un problème d'opportunité politique : une mesure injuste portera sur les revenus de 2005.

Le Président Pierre Méhaignerie a indiqué que le fait que les revenus 2005, donc l'impôt 2006, étaient dans le champ du bouclier, a été annoncé dans le dossier de presse. Il a ensuite rappelé les trois principes nécessaires de la fiscalité : justice, attractivité et dynamisme économique.

Y a-t-il une grande différence entre le plafonnement Rocard et le texte actuel ? Partout en Europe, il existe un plafonnement de la fiscalité par rapport à l'ensemble des revenus. Il est erroné de dire que les effets redistributifs diminuent. Les dépenses sociales ont augmenté de 12 % en deux ans, pendant que l'on parlait, dans l'opposition, de « casse sociale ». Aucun pays en Europe n'a atteint ou dépassé ce montant.

M. Henri Emmanuelli a répondu que si les dépenses au titre du RMI augmentent, c'est une conséquence de la situation de l'emploi. Cela n'a rien à voir avec la redistribution. La droite a toujours été contre la progressivité de l'impôt.

M. Augustin Bonrepaux a rappelé que le Président de l'Assemblée a demandé que la Commission règle toutes les questions afin d'éviter des rappels au Règlement répétés. Or, M. Jean-François Copé refuse de transmettre des informations réclamées depuis des mois s'agissant de la taxe professionnelle. Les simulations doivent être effectuées pour chaque collectivité locale, afin de mesurer les conséquences du plafonnement dans les différentes zones. Les départements sont dans des situations très inégalitaires.

Le Président Pierre Méhaignerie a indiqué qu'une partie du malentendu vient du fait que les collectivités locales n'ont pas conscience des exonérations et dégrèvements dont elles bénéficient, car les chiffres sont globalisés. Dans les zones qui subissent un fort taux de pression fiscale, il peut y avoir déjà un grand nombre d'entreprises plafonnées. Il faut savoir où sont les zones où la taxe professionnelle est élevée. Ces renseignements seront connus en amont du débat.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a rappelé que l'article 24, qui est donc situé en première partie du projet de loi de finances, procède à une réforme de la dotation globale d'équipement des départements. Les effets de cette réforme seront examinés département par département.

Usant de la faculté que l'article 38 du Règlement de l'Assemblée nationale confère aux députés d'assister aux réunions des commissions dont ils ne sont pas membres, **M. Jean-Marc Ayrault** a remercié le Président de la commission des Finances pour la bonne tenue de cette réunion organisée à la demande du groupe Socialiste. Loin de « faire du cinéma », pour reprendre une expression du ministre du Budget, le débat soulevé par le groupe Socialiste pose une question très grave. On doit regretter qu'une réforme fiscale d'une telle ampleur soit renvoyée en deuxième partie du projet de loi de finances. En France, 70 % des investissements sont effectués par les collectivités locales. Aujourd'hui, personne ne sait où le Gouvernement va conduire le pays avec une réforme dont l'impact sur les collectivités et les intercommunalités n'est pas connu. Le fait que le Gouvernement soit incapable de répondre constitue une grave atteinte à la décentralisation. Les inquiétudes et les angoisses sont nombreuses parmi les élus.

M. Augustin Bonrepaux a estimé essentiel de connaître, pour chaque région, chaque département et chaque groupement intercommunal, la proportion d'entreprises plafonnées et celle sur laquelle il sera possible d'agir. La réforme proposée aura évidemment des incidences sur les impôts locaux. Ce sont les EPCI qui seront les plus frappés.

M. Jean-François Copé a regretté que cette suspension de séance, demandée sur la question du plafonnement et pour laquelle un éclairage a été apporté, soit utilisée par l'opposition comme un moyen de soulever un deuxième sujet, celui de la réforme de la taxe professionnelle.

M. Augustin Bonrepaux a fait remarquer qu'il avait été invité par le Président Jean-Louis Debré lui-même à épuiser la liste des sujets susceptibles de donner lieu à des incidents de séance ...

M. Jean-François Copé s'est étonné de la mise en cause inutilement agressive du Président Jean-Marc Ayrault. Des éléments de simulation seront fournis au moment de l'ouverture du débat de fond sur le plafonnement, en deuxième partie du projet de loi de finances. Ces simulations ne seront pas données à la dernière minute. La réforme de la taxe professionnelle est un sujet difficile auquel personne n'a eu, jusqu'à présent, le courage politique de s'attaquer et si l'on peut comprendre des désaccords de fond, il n'est en revanche pas possible de mettre en cause l'information donnée par le Gouvernement, dont tous les éléments seront, en amont du débat, disponibles.

* *
*

Mercredi 19 octobre 2005

*Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président,
puis de M. Charles de Courson, secrétaire*

La Commission a tout d'abord examiné, sur le rapport de **M. Yves Bur, Rapporteur pour avis**, le **projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006** (n° 2575).

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a souligné que le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 est le premier à être présenté selon la nomenclature et les règles fixées par la nouvelle loi organique du 2 août 2005, qui est la transposition de la LOLF aux finances sociales ; il appartient cependant au Parlement de s'approprier ce nouvel outil et de faire vivre la réforme, en s'attelant à la lourde tâche de l'optimisation de la gestion de la sécurité sociale.

À ce titre, la démarche, proposée par M. Gilles Carrez, Rapporteur général, visant à « barémiser » les allègements de charges sociales, afin de montrer aux entreprises ce qu'elles payent réellement, soit 4 % de cotisations au niveau du SMIC, doit être approuvée. Cette orientation serait en outre favorable au financement de la sécurité sociale, car elle permettrait de sortir du sempiternel débat sur la « compensation intégrale » et sur les relations financières entre l'État et la sécurité sociale.

La situation financière de cette dernière est tributaire d'une conjoncture économique incertaine. Le ralentissement de la croissance de la masse salariale s'est traduit en 2005 par un manque de recettes de 1,2 milliard d'euros par rapport à la loi de financement de la sécurité sociale votée l'an dernier. Pour autant, les mesures correctrices courageuses prises par le Gouvernement permettront de ramener le déficit du régime général, toutes branches confondues, de 11,9 milliards d'euros en 2004 et 2005 à 8,9 milliards d'euros en 2006 et 6,5 milliards d'euros en 2007.

Le déficit de la branche famille atteindra 1,1 milliard d'euros en 2005 comme en 2006, du fait du dynamisme plus rapide que prévu des aides au logement, des prestations d'action sociale et, surtout, de la prestation d'accueil du jeune enfant, la PAJE, qui est un vrai succès. Le projet de loi prévoit de modifier le complément de libre choix d'activité, en ajoutant la possibilité de toucher 750 euros par mois pendant un an.

La branche vieillesse a vu son déficit se creuser en 2005 à 2,1 milliards d'euros, déficit qui sera ramené à 1,8 milliard d'euros en 2006 avec l'augmentation des cotisations qui avait été prévue dès la loi Fillon en

2003. Ce déficit s'explique notamment par la montée en charge de la mesure permettant les départs anticipés à la retraite. Le gouvernement de M. Lionel Jospin n'avait pas satisfait cette revendication légitime des salariés âgés, de même qu'il n'avait prévu aucune solution de financement pérenne pour faire face à la charge liée à l'augmentation des retraites. La réforme de 2003 va donc dans le bon sens, mais beaucoup de chemin reste à parcourir.

Il faut cependant s'interroger sur le rôle que pourra réellement jouer ce fonds dans le lissage du financement des retraites à l'horizon 2020, compte tenu de son relativement faible montant actuel, de l'ordre de 25 milliards d'euros, et de l'incertitude qui plane sur les abondements futurs. Il est nécessaire que le Gouvernement apporte rapidement des éclaircissements sur ce point. Son rôle de fonds de pension à la française, investi en actions, est pour autant favorable à l'économie.

Des mesures devront également être prises rapidement en ce qui concerne les fonds de financement, FSV et FFIPSA notamment, mais aussi les fonds amiante, car on ne peut laisser s'accumuler des déficits qui aggravent l'endettement et les charges d'intérêt. Les marges de manœuvre financières sont, certes, très étroites, mais des efforts et des choix seront nécessaires.

La situation de la branche maladie s'améliore quelque peu grâce aux mesures de recettes et d'économies contenues dans la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, mais aussi grâce à la nouvelle organisation mise en place pour piloter le système de santé, davantage tourné vers la qualité des prescriptions et des soins.

Comme l'ont montré les rapports parlementaires de suivi de l'application de la loi, celle-ci a été mise en œuvre de façon exemplaire : la Haute Autorité de santé, l'UNCAM pour les caisses nationales, l'UNOCAM pour les organismes complémentaires, sont désormais en place ; la convention médicale du 12 janvier 2005 a mis en forme le parcours de soins coordonné et le dispositif du médecin traitant, qui concerne déjà 32 millions de Français et 99 % des médecins généralistes ; ne manquent plus que le déploiement du dossier médical personnel, prévu pour 2007 et dont le projet de loi assure le financement pour 2006, et les expérimentations relatives aux agences régionales de santé, notamment en Alsace.

S'agissant du bilan de cette réforme, après un an seulement d'application, il convient d'attacher une attention particulière aux changements de comportements, qui doivent concerner tous les acteurs : les pilotes de la réforme, c'est-à-dire le ministère de la Santé et des solidarités et l'UNCAM, qui ont déjà commencé à prendre des décisions courageuses, comme les déremboursements de médicaments à service médical rendu insuffisant ou les baisses de prix ; les professionnels de santé, appelés à modérer les prescriptions

d'indemnités journalières et à promouvoir les génériques ; les caisses, qui doivent renforcer leurs contrôles ; les organismes complémentaires, assureurs et mutuelles, qui ne pourront rester longtemps encore des payeurs passifs ; les entreprises pharmaceutiques mises à contribution à travers un nouveau plan médicament ; les patients « responsabilisés », enfin, qui doivent comprendre que l'assurance maladie est condamnée si la spirale des déficits n'est pas enrayée.

La maîtrise médicalisée des dépenses représentera 675 millions d'euros cette année, grâce aux efforts conjugués engagés pour réduire les prescriptions inappropriées d'arrêts maladie, d'antibiotiques, d'anxiolytiques et de statines, et pour promouvoir les génériques.

L'ONDAM 2005 sera le premier, depuis 1997, à n'être pas dépassé. Mais les dépenses qu'il recouvre n'en auront pas moins progressé de 5 milliards d'euros en un an ! L'ONDAM pour 2006, fixé à 140,7 milliards d'euros en incluant ses changements de périmètre, représentera une nouvelle progression annuelle de près de 6 milliards d'euros - 3,3 milliards si l'on retenait le périmètre 2005. Quant au déficit de la branche maladie, qui atteindra 8,3 milliards d'euros cette année, il devrait être ramené à 6,5 milliards d'euros en 2006 et à 3,5 milliards en 2007, avec retour à l'équilibre à l'horizon 2008-2009.

Des interrogations subsistent, concernant en particulier l'hôpital, qui doit encore améliorer substantiellement son management, tant administratif que médical, et résister aux tentations de freiner la mise en place de la tarification à l'activité. Le fait que le coût moyen d'une journée d'hospitalisation varie entre 1.151 euros au CHR de Metz et 3.126 euros au CHU de Clermont-Ferrand montre que des marges de manœuvre existent.

M. Gérard Bapt a dit ne pas partager l'optimisme du Rapporteur quant aux effets de la réforme de l'assurance maladie, et jugé irréalistes les prévisions macroéconomiques sur lesquelles reposent tant le projet de loi de financement de la sécurité sociale que le projet de loi de finances. La sincérité des comptes est altérée, de surcroît, par de nombreux transferts de dépenses, par exemple l'indemnisation des victimes de l'amiante ou le financement de la CMU complémentaire.

L'assurance maladie se défausse de nombreuses dépenses sur les complémentaires, et en particulier sur les mutuelles, et il serait bon que le Rapporteur fasse une évaluation chiffrée et rigoureuse des charges nouvelles qui leur incombent – la dernière en date étant le forfait de 18 euros applicable aux actes coûtant plus de 91 euros, mesure annoncée comme devant « responsabiliser » les patients, alors que la responsabilité, s'agissant

d'interventions ou d'examens « lourds » , appartient évidemment aux prescripteurs.

Les économies réalisées en 2005 grâce à la maîtrise médicalisée des dépenses auront été d'un tiers inférieures aux prévisions : 660 millions d'euros au lieu des 985 millions prévus. Les deux tiers de ces économies portent sur les indemnités journalières, les arrêts de travail faisant l'objet de contrôles accrus à la demande des entreprises, qui accentuent ainsi la pression sur leurs salariés. C'est donc bien sur ces derniers que repose l'essentiel de l'effort, tandis que les professions de santé ont vu leurs honoraires revalorisés – et cela sans même parler des dépassements « sauvages » que l'on observe souvent.

Un autre transfert caché est celui de l'aide médicale d'État, qui concerne les étrangers en attente de décision sur leur situation personnelle.

Le Président Pierre Méhaignerie a fait observer que ces crédits relèvent de la mission Solidarité et intégration, et non du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

M. Gérard Bapt en a convenu. Toutefois, il a observé que le risque est grand que ces personnes s'adressent aux services d'urgences des hôpitaux, déjà surchargés, ou ne se soignent pas, ce qui peut poser un problème de santé publique. Force est enfin de constater qu'il n'aura pas fallu un an pour observer que la réforme de 2004 ne permettra pas de rétablir – contrairement à ce qu'avait annoncé le ministre de la Santé de l'époque, M. Philippe Douste-Blazy, mais alors contesté par une note de la direction de la Prévision du ministère de l'Économie – l'équilibre de l'assurance maladie en 2007.

M. Pascal Terrasse a estimé le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 économiquement irréaliste, socialement inacceptable et médicalement contestable. Ce projet signe l'échec de la réforme de l'assurance maladie intervenue en 2004. Le déficit tendanciel continue de se creuser, malgré l'oubli, dans les comptes tels qu'ils sont présentés, de certaines dépenses – parmi lesquelles 2,8 milliards d'euros au titre de la dette du FOREC – et malgré des hypothèses de croissance d'un optimisme exagéré – les conjoncturistes les plus sérieux s'accordent tous à prévoir, pour 2006, une progression du PIB non pas égale à 2,5 %, mais inférieure à 2 %. Ce sont les salariés, une fois de plus, qui paieront l'essentiel de la résorption partielle du déficit des comptes sociaux : 3 milliards d'euros, contre 0,8 milliard pour les entreprises. Si les économies faites sur le médicament sont la partie la moins critiquable du dispositif, la participation de 18 euros à laquelle donnera lieu tout acte d'un coût supérieur à 91 euros touche à l'essence même de la sécurité sociale, c'est-à-dire l'universalité de la prise en charge. C'est un précédent dangereux, qui dissuadera les patients modestes de se faire opérer, mais aussi

de passer certains examens de prévention, tels qu'une scintigraphie ou une microbiopsie. Quant aux mutuelles, déjà lourdement pénalisées par l'augmentation à 2,5 % du taux de la taxe pour financer la CMU, elles ne pourront prendre en charge ce nouveau ticket modérateur sans augmenter leurs cotisations. Il s'agit, ni plus ni moins, d'une désocialisation des recettes et donc d'un véritable démantèlement de la sécurité sociale.

M. Richard Mallié s'est inscrit en faux contre ce jugement, et a considéré que la réforme de 2004 vise avant tout à changer l'état d'esprit de l'ensemble des acteurs du système. C'est une évolution qui ne se fera pas en quelques mois, et il est déjà réconfortant de constater que le déficit de 2006 sera inférieur à celui de 2005, lui-même inférieur à celui de 2004.

M. Charles de Courson a rappelé que le groupe UDF n'a pas voté la réforme de 2004 et observé que le déficit global des comptes sociaux ne se résorbe pas. S'il y a en effet une légère amélioration sur le front de l'assurance maladie, les trois autres branches – vieillesse, famille, accidents du travail et maladie professionnelle – enregistrent une dégradation. L'inscription d'une « provision pour recettes » de 2 milliards d'euros, au titre d'une soulte que seraient susceptibles de verser la Poste et la Banque de France, est contestable. Où en sont les négociations avec ces deux établissements et quel serait leur écot respectif ? Le procédé, pour le moins singulier, illustre, en l'aggravant, la dérive récente qui consiste à tirer des traites sur l'avenir. Quant au FFIPSA, son déficit devient un gouffre, qui se creuse de 1,7 à 1,9 milliard d'euros chaque année, soit un montant cumulé de 7,7 milliards d'euros depuis 2004, le montant des dettes transférées par l'État étant de 3,2 milliards d'euros. Or, la seule proposition concrète faite par le Gouvernement consiste à porter l'autorisation de découvert en trésorerie à 8,1 milliards d'euros, ce qui est tout à fait extravagant puisque le montant annuel des dépenses est de 14 milliards d'euros environ ! Par ailleurs, le taux de croissance de l'ONDAM pour 2006 est fixé à 2,5 %. Certes, on observe, depuis trois ans, une décélération d'année en année, mais l'objectif est-il bien réaliste ? Enfin, il serait intéressant de savoir quelle recette est attendue, en 2006, de la participation de 18 euros laissée à la charge des patients.

Le Président Pierre Méhaignerie a demandé si les tarifs de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) sont fixés par la CNAF seule, ou si l'État intervient également. S'agissant de la branche maladie, des économies pourraient être réalisées grâce à une meilleure gestion des établissements hospitaliers, ce qui suppose que le ministère de la Santé et des solidarités cesse d'établir tous les trois mois de nouvelles orientations...

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a apporté aux divers intervenants les réponses suivantes :

– les modalités de la soulte de La Poste et celle de la Banque de France ne sont pas encore connues. Les partenaires sociaux sont légitimement inquiets. Le Gouvernement devra apporter des précisions et des garanties pour le régime général ;

– le déficit du FFIPSA est un vrai problème. La meilleure solution serait que l'État reprenne à sa charge les 3,2 milliards d'euros de dettes transférés en 2004 et décide, simultanément, d'affecter à celui-ci des recettes nouvelles. Mais lesquelles ? C'est toute la question ;

– l'ONDAM 2005 a été presque atteint, ce qui n'avait jamais été le cas auparavant, notamment grâce aux efforts considérables réalisés par les praticiens de ville. Pour poursuivre la décélération amorcée, il faut absolument réduire les dépenses inutiles, que ce soit dans le secteur du médicament, où persiste une certaine réticence à développer l'usage des génériques, ou, surtout, à l'hôpital. Les effectifs ont progressé entre 1999 et 2003 de 7,75 % à l'hôpital public, de 9,61 % dans les établissements privés sous budget global et de 3 % dans les établissements sous objectif quantifié national – et respectivement de 11,34 %, de 16 % et de 5,4 % s'agissant des seuls personnels administratifs – sans que le service rendu se soit véritablement amélioré. Les combats d'arrière-garde visant à retarder la mise en place de la tarification à l'activité sont une mauvaise chose. Avant de remettre à plat la question du financement, il faut aller jusqu'au bout de la démarche d'optimisation des dépenses ;

– le forfait de 18 euros, qui sera perçu sur certains actes à l'hôpital devrait rapporter chaque année 100 millions à l'assurance maladie sous forme de dépenses en moins. Il ne devrait pas avoir de conséquences dramatiques pour les assurés, étant donné qu'il sera pris en charge, dans neuf cas sur dix, par les mutuelles. S'agissant de ces dernières, on doit regretter, cependant, qu'elles servent, trop souvent encore, de variable d'ajustement, faute d'un vrai partage négocié des responsabilités entre le ministère, l'UNCAM et l'UNOCAM. L'existence d'une double prise en charge est en effet une heureuse spécificité du système français, grâce à laquelle, ainsi que l'a établi le Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, la part laissée à la charge du patient est l'une des plus faibles d'Europe.

M. Pierre Hériaud s'est étonné, s'agissant du FFIPSA, que l'on s'attache à résoudre le seul problème de trésorerie, et non celui du déficit structurel – de 1,7 milliard d'euros en 2005 sur un total de dépenses de 13,9 milliards. Au lieu de transférer une charge de 3,2 milliards d'euros du BAPSA au FFIPSA, ne conviendrait-il pas plutôt de l'intégrer au programme Engagements financiers de l'État et de trouver une recette appropriée pour

équilibrer le fonds ? Quant au Fonds de réserve pour les retraites (FRR), conçu à l'origine pour disposer de l'équivalent de 150 milliards d'euros à l'horizon 2020, il ne s'élève à ce jour qu'à 25 milliards d'euros. Le rendement des sommes investies varie entre 4,7 % et 7,5 % par an. Il serait souhaitable de savoir de combien ce fonds devrait être abondé annuellement pour pouvoir jouer, le moment venu, le rôle qui lui a été assigné.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a apporté les réponses suivantes :

– S'agissant du FFIPSA, plusieurs solutions sont à l'étude. M. Yves Censi, Président du comité de surveillance du fonds, a proposé un emprunt d'État, remboursable sur une dizaine d'années, mais il faut, en outre, résorber le déficit structurel du fonds. Parmi les recettes suggérées, il semble que la taxation des boissons sucrées ne soit pas à la hauteur du problème, si elle ne s'accompagne d'une taxation des alcools ;

– le FRR a atteint, en 2005, quelque 25 milliards d'euros, et devrait être abondé de 1,4 milliard d'euros l'an prochain. La gestion du fonds, exemplaire, est l'illustration de ce que pourrait être un fonds de pension à la française, partenaire du développement à long terme des entreprises et de l'économie du pays. Les travaux du Conseil d'orientation des retraites permettront bientôt de préciser, compte tenu de la réforme « Fillon », sa fonction de « lissage ». Pour jouer ce rôle, il a vraisemblablement besoin d'être abondé de quelque 5 milliards d'euros par an, somme d'autant plus considérable que d'autres fonds, comme par exemple le FSV, sont en déficit structurel. Il faut enfin rappeler que la création du FRR avait été utilisée, par le gouvernement de l'époque, pour faire diversion et différer l'indispensable réforme des retraites, aggravant d'autant le déficit à financer.

Soulignant que, selon le Gouvernement, les charges brutes de pensions de l'État employeur passeront de 37 à 42 milliards d'euros entre 2005 et 2006, et les charges nettes de 28 à 31 milliards d'euros, **le Président Pierre Méhaignerie** s'est inquiété d'une éventuelle augmentation des cotisations des collectivités territoriales à la CNRACL.

M. Charles de Courson a rappelé qu'une augmentation de 0,2 point par an avait été programmée, et que l'échéancier s'arrêtait à la fin de 2005.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a insisté sur les conséquences des politiques de recrutement menées par les collectivités territoriales au cours des dernières années, et plaidé pour le non-remplacement d'une grande partie des départs à la retraite.

La Commission est ensuite passée à l'examen des amendements au projet de loi.

Article 10 « Conditions d'assujettissement des intérêts des plans d'épargne logement aux prélèvements sociaux »

La Commission a examiné un amendement de suppression de l'article présenté par M. Gérard Bapt. **Son auteur** a estimé qu'il s'agissait d'une recette très aléatoire, qui chuterait l'année suivante pour ne plus représenter qu'un dixième du produit prévu pour 2006.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis a reconnu qu'il ne s'agissait pas d'une mesure structurelle mais qu'elle représente néanmoins une clarification et qu'elle ne fera peser aucun prélèvement supplémentaire sur les épargnants.

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

Après l'article 10

La Commission a examiné un amendement de **M. Gérard Bapt** visant à mettre entièrement à la charge de l'employeur la hausse de cotisation vieillesse de 0,2 point qui interviendra au 1^{er} janvier 2006, contrairement à ce que laisse entrevoir l'avant-projet de décret, lequel prévoit de faire porter cette charge à 0,15 % sur la part salariale et à 0,05 % sur la part patronale.

M. Charles de Courson a souhaité savoir si la répartition actuellement envisagée était bien celle annoncée par l'auteur de l'amendement. Par ailleurs, se pose le problème de l'équité entre agents du secteur public et salariés du secteur privé. On rencontre dans le secteur public des situations éminemment critiquables, telles celle de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRAL). L'augmentation des cotisations de ce régime ne pèse que sur l'employeur. La retenue pour pension stagne à 7,85 % depuis des années. Or, ce mécanisme est de niveau législatif quant à l'encadrement des taux. Dès lors, ne pourrait-on demander cette année une légère hausse des cotisations salariales, de l'ordre de 0,1 ou 0,2 point ?

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, s'est dit défavorable à l'amendement, qui relève du domaine réglementaire. Il semble que le partage envisagé par le Gouvernement évolue vers une parité entre employeur et salarié. Le Gouvernement s'exprimera sans doute sur ce point. Il faut en effet rechercher davantage de justice entre secteur public et secteur privé dans le domaine de la retraite.

Le Président Pierre Méhaignerie a ajouté que cette iniquité s'observait également pour l'âge de départ à la retraite : les douaniers dits en

service actif peuvent, depuis peu, bénéficier de conditions encore plus avantageuses qu'auparavant.

M. Louis Giscard d'Estaing a soulevé la question globale du partage du poids des cotisations entre salariés et employeurs, qu'aborde en creux l'article 41 du projet de loi de finances pour 2006. Sur un tel partage, la décision revient-elle au Gouvernement ou aux partenaires sociaux ?

Après que **M. Yves Bur, Rapporteur pour avis**, eut répondu que la décision était réglementaire, **M. Charles de Courson** a ajouté que les principes régissant ce type de décision relèvent du domaine législatif.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Après l'article 13

La Commission a examiné un amendement de **M. Yves Bur, Rapporteur pour avis**, destiné à exercer un droit de suite sur la mise en œuvre de la réforme de l'assurance maladie de 2004, en prévoyant 300 millions d'euros d'économie au titre de la systématisation du recours contre tiers. L'indemnité forfaitaire pour frais de dossier à la charge du tiers responsable et au profit des caisses d'assurance maladie serait revalorisée de près de 15 %. Cet amendement avait été adopté l'an dernier, puis dénaturé au Sénat et censuré par le Conseil constitutionnel. Il faut espérer que le Sénat reconsidère cette année sa position.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Après l'article 14

La Commission a examiné un amendement de **M. Yves Bur, Rapporteur pour avis**, tendant à assujettir les cigarettiers à une contribution sur leur chiffre d'affaires hors taxe réalisé en France, dont le taux progresse en fonction de l'indice des prix à la consommation. Il s'agit d'écarter les marges de ces entreprises de façon similaire à ce que prévoit la taxe sur le chiffre d'affaires des entreprises pharmaceutiques. C'est à la fois une mesure de rendement pour l'assurance maladie et une mesure de santé publique, qui ne se répercutera ni sur le prix de vente des cigarettes, ni sur les ventes des buralistes. La recette ainsi créée doit permettre une augmentation de la taxe sur le chiffre d'affaires des entreprises pharmaceutiques moindre que celle prévue à l'article 15.

M. Charles de Courson a estimé que le véritable problème réside dans les importations transfrontalières de cigarettes. Leur consommation représenterait 40 % du volume total de consommation dans certaines zones.

M. Richard Mallié, évoquant l'augmentation de taxe prévue à l'article 15 du projet, l'a jugée trop importante et contradictoire avec la

négociation qui a eu lieu l'an dernier pour fixer le taux de ladite taxe. Pour autant, il n'est pas acceptable de compenser une moindre augmentation de cette taxe sur les entreprises pharmaceutiques par une ponction supplémentaire sur l'industrie du tabac. Des économies sont à trouver au sein des dépenses de l'assurance maladie, par exemple sur les médicaments génériques, dont le prix, semble-t-il, baisserait prochainement.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a précisé qu'il entendait également s'attaquer à la question des achats transfrontaliers de tabac à travers un autre amendement. Il existe par ailleurs un débat au sujet de la convergence à rechercher entre la taxation du tabac et celle de l'alcool. Quant à la consommation clandestine, elle fait souvent l'objet d'une désinformation délibérée. Cet amendement, qui vise un produit très particulier, s'inscrit en cohérence avec la moindre augmentation de la taxe pharmaceutique ; il est normal d'opérer un prélèvement sur les marges existantes.

M. Gérard Bapt a approuvé la philosophie de cet amendement et de celui figurant à l'article 15 du projet.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Puis la Commission a examiné un amendement de **M. Yves Bur, Rapporteur pour avis**, proposant de modifier le code général des impôts afin de mieux encadrer la circulation des produits du tabac et de ramener les seuils de détention de tabacs manufacturés au minimum autorisé par la législation communautaire.

Après que **M. Charles de Courson** eut évoqué un risque d'incompatibilité avec le principe de libre circulation des marchandises au sein de l'Union européenne, **le Rapporteur pour avis** a précisé qu'il s'agissait précisément d'en appeler à la Commission européenne. Il faut insister sur la spécificité du tabac, produit dangereux pour la santé publique. La Commission doit pouvoir entendre cet argument, qu'il reviendra au Gouvernement de porter.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Article 15 « *Spécialités pharmaceutiques inscrites sur la liste des médicaments rétrocedés – Taxe sur les dépenses de promotion – Contribution des laboratoires pharmaceutiques assise sur le chiffre d'affaires* »

La Commission a examiné deux amendements identiques de **M. Yves Bur, Rapporteur pour avis**, et de **M. Richard Mallié** ramenant à 1,5 % le taux de la contribution des laboratoires pharmaceutiques exploitant des médicaments bénéficiant d'une autorisation de mise sur le marché (AMM) que le projet de loi prévoit de porter exceptionnellement de 0,6 % à 1,96 % en 2006. Le Rapporteur a rappelé la cohérence de cet amendement avec la création d'une taxe sur le chiffre d'affaires des cigarettiers qui vient d'être

votée par la Commission. Il s'agit en outre de préserver l'attractivité du « site France ».

La Commission a *adopté* ces amendements.

Puis la Commission a examiné un amendement de **M. Yves Bur, Rapporteur pour avis**, visant à exonérer de la taxe précitée les médicaments dits « orphelins ».

La Commission a *adopté* cet amendement.

Après l'article 26

La Commission a examiné un amendement de **M. Yves Bur, Rapporteur pour avis**, proposant d'affilier au régime étudiant tous les étudiants inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur, quelle que soit leur activité éventuellement exercée par ailleurs.

M. Charles de Courson, rappelant l'obligation d'affiliation autonome à partir de l'âge de 21 ans, a estimé que cet amendement allait provoquer un transfert vers le régime général, qui est aussi le régime étudiant, de tous les affiliés à d'autres régimes.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a nié que l'amendement aurait un tel effet, dans la mesure où il vise les étudiants salariés, donc en grande majorité affiliés au régime général. L'âge d'affiliation est maintenu, aucun problème de cotisation ne se posera et la prise en charge des étudiants concernés sera plus adaptée.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Après l'article 27

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, visant à faciliter la prescription des médicaments en dénomination commune internationale (DCI).

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a constaté que, bien qu'étant en progression sensible, la prescription en dénomination commune internationale en lieu et place du nom de marque reste marginale. On estime ainsi qu'à la fin de l'année 2005, 7,7 % des généralistes et 3,4 % des spécialistes prescriront en DCI. On recense par ailleurs plus de 8.000 présentations de marque pour seulement 1.700 DCI. Or, l'utilisation de la DCI est un puissant levier de promotion des médicaments génériques, et permet par ailleurs d'éviter certaines interactions médicamenteuses. Il convient donc de rendre aussi automatique que possible la prescription en DCI, et pour ce faire, l'amendement propose de confier à la Haute Autorité de santé, au titre de sa mission de certification des logiciels d'aide à la prescription, le soin de

vérifier, sinon d'exiger, que ces logiciels incitent bien à une prescription directe en DCI sans l'intermédiaire obligatoire d'un nom de marque.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement présenté par M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, créant un mécanisme de révision triennale du prix des médicaments.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a indiqué que la mise en place d'un tel mécanisme automatique permettra de décharger le Comité économique des produits de santé (CEPS) de toute difficulté éventuelle de renégociation périodique et d'assurer, en s'inspirant de la philosophie de la Haute Autorité de santé, une adaptation régulière des mécanismes de prise en charge à l'évolution du progrès médical. Par ailleurs, ce mécanisme ne remet pas en cause les conventions passées entre le Comité et les entreprises pharmaceutiques, ni les pouvoirs dont disposent les ministres compétents.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement présenté par M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, prévoyant que le prix de vente au public des médicaments appartenant à un même groupe générique est égal au prix de référence de ce groupe.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a estimé illégitime que l'assurance maladie rembourse durablement deux médicaments identiques à des prix différents. Il faut donc aligner progressivement le prix des médicaments d'un même groupe générique, en proposant un échancier réglementaire de convergence des prix. Cela conduit, d'une part, à assurer une cohérence de prix entre tous les médicaments d'un même groupe générique, d'autre part à aligner progressivement, sur une période de trois ans, le prix des princeps sur les génériques en prenant comme référence pour cet alignement le prix le plus bas majoré d'un pourcentage dégressif. Pour les groupes génériques apparus avant le 1^{er} janvier 2005, le cas échéant, ces trois étapes d'alignement des prix devraient se faire respectivement en 2006, 2007 et 2008.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Après l'article 28

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, permettant aux organismes d'assurance maladie de conclure avec les établissements de santé des conventions réglant les conditions de prise en charge des prescriptions hospitalières réalisées en ville.

Après que **M. Yves Bur, Rapporteur pour avis**, a estimé nécessaire de permettre aux caisses de conclure avec les établissements de

santé publics et privés des conventions relatives aux prescriptions hospitalières réalisées en ville, la Commission a *adopté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un autre amendement du Rapporteur pour avis, prévoyant la remise par le Gouvernement d'un rapport annuel au Parlement sur les prescriptions hospitalières réalisées en ville. **M. Yves Bur, Rapporteur pour avis**, a estimé nécessaire d'améliorer l'information du Parlement sur cette question et de lui permettre de suivre, annuellement, l'évolution des prescriptions hospitalières réalisées en ville, qui augmentent de manière significativement plus élevée qu'en ville. L'adoption de cet amendement permettra de demander au Gouvernement de faire un effort particulier sur ce segment de la dépense.

Après que **le Président Pierre Méhaignerie** se soit interrogé sur la charge administrative que constitue la multiplication des demandes de rapports, la Commission a *adopté* cet amendement.

Article 30 « *Dispositions diverses relatives à l'application de la tarification à l'activité aux établissements de santé* »

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, maintenant l'étape intermédiaire pour la convergence de la tarification entre établissements publics et privés. **M. Yves Bur, Rapporteur pour avis**, a rappelé que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 a ambitieusement lancé la généralisation de la tarification à l'activité (T2A) des établissements de santé publics et privés en organisant une convergence des tarifs à l'horizon 2012. Or cet article aménage la mise en œuvre de la T2A, sans remettre en cause l'échéance de 2012 mais en supprimant le point de repère à mi-parcours, en 2008. Il faut maintenir la disposition selon laquelle « *l'objectif de convergence des tarifs devra être atteint à 50 % en 2008.* » Il y va de la crédibilité de cette réforme nécessaire.

M. Gérard Bapt n'a pas estimé opportun de rétablir l'étape intermédiaire en 2008, que supprime à juste titre le Gouvernement dans l'attente d'un rapport de mission IGF-IGAS sur la mise en œuvre de la T2A.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Après l'article 30

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Gérard Bapt, demandant la remise d'un rapport de l'IGAS au Parlement sur les pratiques de dépassement d'honoraires médicaux notamment en secteur hospitalier.

M. Gérard Bapt a rappelé que le directeur général de l'UNCAM a dénoncé, début septembre 2005, les dépassements tarifaires

« *déraisonnables* » pratiqués par certains chirurgiens du secteur 2, notamment en Île-de-France ou dans la région PACA. Ces dépassements contreviennent à la réglementation qui impose au secteur 2 une politique tarifaire modérée. Pour autant, ils interviennent dans un secteur aux honoraires libres. Tel n'est pas le cas des dépassements sauvages qui seraient pratiqués notamment par les praticiens hospitaliers du secteur 1 ou par des médecins de ville en secteur 1. De tels comportements contreviennent gravement aux règles de la pratique médicale et organisent de fait une sélection des patients par l'argent. Afin que les pouvoirs publics puissent bénéficier d'une photographie officielle de la réalité de ces pratiques, pour l'instant dénoncées dans la presse, il est donc nécessaire que le Gouvernement diligente une enquête de l'IGAS sur ce sujet, qui sera transmise au Parlement.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a donné un avis favorable à l'amendement, estimant que la notion de tact et de mesure dans les honoraires doit être respectée.

Après que **le Président Pierre Méhaignerie** se soit interrogé sur les différences qui existent entre régions en la matière, la Commission a *adopté* cet amendement.

Article 32 « *Convention pluriannuelle, forfait soins des établissements médico-sociaux et fonctionnement des pharmacies à usage interne* »

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, supprimant la prolongation jusqu'au 31 décembre 2007 du délai de signature des conventions tripartites par les établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes (EHPAD). **M. Yves Bur, Rapporteur pour avis**, a estimé qu'il n'est pas de bonne politique de repousser, d'année en année, la date limite de signature des conventions tripartites entre les établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes, les conseils généraux et l'État. Maintenir les dates existantes reste le meilleur moyen d'inciter à la conclusion des conventions pluriannuelles. Il faut fixer un butoir, pour donner un signal fort aux établissements.

M. Pascal Terrasse a soutenu cet amendement, car la réforme de la tarification des EHPAD tarde toujours à se mettre en place, ce qui empêche les établissements de recevoir les financements annoncés depuis trop longtemps par l'État. On constate ainsi, dans les comptes de la CNSA, que 600 millions d'euros ne sont pas utilisés, alors qu'il y a de fortes attentes sur le terrain.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Article 37 « Modification de la règle d'imputation du forfait journalier sur le ticket modérateur pour les actes dont le tarif est supérieur à 91 euros »

La Commission a examiné un amendement de suppression présenté par M. Gérard Bapt.

M. Gérard Bapt a constaté que la création d'un ticket modérateur de 18 euros pour les soins dont le prix dépasse 91 euros constitue un nouveau déremboursement unanimement dénoncé par tous les partenaires sociaux. Ce ticket modérateur ne peut pas être justifié par une quelconque volonté de modération du recours aux soins, car il s'agit d'actes lourds que les patients n'ont pas la capacité d'imposer. Les personnes le plus en difficultés seront les premières pénalisées par cette mesure.

Après que **M. Yves Bur, Rapporteur pour avis**, a rappelé que les bénéficiaires de la CMU ne sont pas concernés, que les organismes complémentaires prendront en charge ce ticket modérateur et que ces derniers ont les moyens financiers de le faire, la Commission a *rejeté* cet amendement.

Après l'article 37

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, prévoyant que la participation de l'assuré ne peut pas être limitée ou supprimée pour les médicaments remboursés à 35 % ou à 15 %, et que les organismes complémentaires d'assurance maladie ont accès au code CIP de ces médicaments.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a rappelé que le ticket modérateur peut être limité ou supprimé dans certains cas, en particulier pour les patients hospitalisés ou pour les personnes atteintes d'une affection de longue durée. Mais pour les médicaments remboursés à 35 % ou à 15 %, c'est-à-dire ceux reconnus comme ayant un service médical rendu insuffisant, faible ou modéré, il serait responsable de supprimer la possibilité d'une prise en charge à 100 % par l'assurance maladie. En effet, il semble particulièrement peu cohérent que l'assurance maladie rembourse intégralement des produits de santé dont l'efficacité médicale a été reconnue comme insuffisante par des instances scientifiques. Il y va de la crédibilité des travaux de la Haute Autorité de santé.

En donnant ainsi aux assureurs complémentaires la possibilité de compléter la prise en charge au-delà de 15 % ou de 35 %, il faut aussi leur donner les moyens de ne plus prendre en charge ces médicaments moins performants. C'est pourquoi cet amendement propose de leur permettre l'accès, pour ces médicaments seulement, au code CIP. L'assuré pourra alors choisir le type de contrat qu'il entend souscrire, en toute connaissance de cause, compte

tenu de sa propre consommation médicale de médicaments peu efficaces sur le plan médical. La responsabilisation doit être partagée.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Article 38 « Messages à caractère sanitaire dans les publicités alimentaires »

La Commission a *rejeté* un amendement de suppression présenté par M. Gérard Bapt, après que **son auteur** a déploré la trahison opérée par le Gouvernement de la volonté du Parlement au travers de cet article relatif à la lutte contre les excès publicitaires concernant les produits sucrés à destination des enfants.

Article 42 « Objectifs de dépenses de la branche maladie pour 2006 »

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, réduisant de 100 millions d'euros l'objectif de dépenses administratives de la CNAM. **M. Yves Bur, Rapporteur pour avis**, a considéré que cet amendement permet d'exercer un droit de suite sur la mise en œuvre de la réforme de l'assurance maladie de 2004, qui prévoyait 200 millions d'euros d'économies au titre de la diminution des coûts de gestion de la CNAM. Or, aucun résultat financier à ce titre ne semble encore tangible. Aucune mesure nouvelle n'est ainsi chiffrée à ce titre dans le projet de loi. Bien au contraire, les charges de gestion courante de la CNAM augmentent de 5,3 à 5,4 milliards d'euros entre 2005 et 2006, selon les hypothèses de la Commission des comptes de la sécurité sociale.

Il faut donc se donner les moyens d'atteindre les résultats annoncés. Un effort important doit être entrepris pour accroître la productivité des caisses d'assurance maladie. Une réduction de 100 millions d'euros de leurs dépenses de gestion paraît tout à fait raisonnable, car elle permet de maintenir l'existant, sans augmentation par rapport à 2005.

Un objectif encore plus ambitieux de réduction devra être intégré dans la négociation de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion de la CNAM, prévue pour entrer en vigueur en 2006.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Après l'article 43

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, mettant en réserve 1 % des dépenses de l'ONDAM, hors soins de ville, pour en garantir le respect en exécution. **M. Yves Bur, Rapporteur pour avis**, a cité l'exemple du mécanisme introduit, pour le budget de l'État, au 4° *bis* de l'article 51 de la LOLF par la loi organique du

12 juillet 2005. Cet amendement propose d'appliquer un taux de mise en réserve aux sous-objectifs de l'ONDAM qui concernent les établissements de santé et les établissements médico-sociaux, en le fixant à 1 % pour 2006. En effet, contrairement aux soins de ville et aux « autres modes de prise en charge », ces dépenses font l'objet de procédures de délégation par arrêté interministériel qui rendent applicable un mécanisme voisin de la régulation budgétaire. Le Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses de l'assurance maladie créé par la loi du 13 août 2004 serait chargé de donner sur le « dégel » de cette réserve un avis motivé, lui qui a pour mission de veiller au respect de l'ONDAM et de déclencher, dès qu'il perçoit un risque sérieux de dépassement de 0,75 %, une procédure devant conduire à des mesures de redressement. La crédibilité de l'ONDAM s'en trouverait renforcée.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Après l'article 44

La Commission a *rejeté* deux amendements présentés par M. Gérard Bapt demandant au Comité d'alerte de publier des prévisions d'évolution des dépenses hospitalières.

Article 49 « *Contribution de la branche accidents du travail et maladies professionnelles au Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante et au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante* »

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, augmentant la contribution due par les entreprises dont des salariés bénéficient de la préretraite amiante, et diminuant en contrepartie la cotisation due par toutes les entreprises au titre des accidents du travail. **M. Yves Bur, Rapporteur pour avis**, a rappelé que les dépenses dues au titre des préretraites amiante continuent d'augmenter, sans qu'une solution pérenne de financement n'ait été trouvée. La contribution instituée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2005, à la charge des entreprises ayant employé des personnes amiantées, est loin d'avoir atteint le rendement escompté : seulement 30 millions d'euros de recettes, contre 120 millions d'euros attendus. En conséquence, le Gouvernement se voit contraint pour 2006 d'augmenter de 100 millions d'euros le versement de la branche accidents du travail au fonds des préretraites amiante (FCAATA), et donc de prévoir une augmentation des cotisations payées par toutes les entreprises. Pour garantir l'efficacité de la mesure votée l'an dernier, et mieux impliquer les entreprises responsables des maladies de l'amiante, il est proposé par cet amendement d'augmenter le rendement de la contribution due par ces entreprises, ce qui permettra en contrepartie une non augmentation des cotisations payées par toutes les entreprises. Il s'agit de l'application du principe pollueur-payeur.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Article 57 : Contrôle et lutte contre la fraude aux prestations sociales

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, instaurant un mécanisme de lutte contre la fraude en cas de non déclaration par les assurés d'un changement de leur situation au regard de leurs droits à prestations. **M. Yves Bur, Rapporteur pour avis**, a rappelé que cet article prévoit que, pour les branches famille et vieillesse, « *l'inobservation des règles du code ayant abouti à une demande de remboursement ou de prise en charge ou à un remboursement ou à une prise en charge induit peuvent faire l'objet d'une pénalité* ». Il serait intéressant d'élargir à la branche maladie le champ des pénalités qui pourraient être infligées à des assurés qui ne signalent pas des changements intervenus dans leur situation, et qui devraient avoir pour conséquence la perte de leurs droits. A titre d'exemple, certains assurés sociaux transfèrent leur résidence à l'étranger sans restituer leur carte Vitale. Dans ces conditions, ils peuvent continuer à utiliser leur carte à l'occasion de leur séjour en France et bénéficier ainsi des prestations en nature, malgré une perte de droits.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Après l'article 57

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, subordonnant le bénéfice du tiers payant pour les médicaments remboursés délivrés en pharmacie à la vérification préalable par les pharmaciens d'officine, lors de la délivrance des prestations, des données de prise en charge détenues par l'organisme dont relève chaque bénéficiaire de l'assurance maladie.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a rappelé que la lutte contre la fraude à l'assurance maladie constitue une priorité. Pour être efficace, cette lutte passe par la vérification en temps réel, lors de l'utilisation de la carte Vitale, des droits des assurés. Le GIE SESAM Vitale ayant annoncé qu'il était en mesure de déployer une offre en ligne dans le courant de l'année 2006, il est important que ce dispositif se déploie dans les pharmacies, afin de garantir la conformité des droits des assurés avec les informations présentes sur la carte Vitale.

M. Pascal Terrasse a souligné les carences du GIE SESAM Vitale, qui met en circulation des cartes à puce non sécurisées. Il faudrait que le Parlement mène une enquête approfondie sur le fonctionnement de ce GIE.

M. Louis Giscard d'Estaing s'est interrogé sur la possibilité d'insertion d'une photo sur la carte Vitale.

M. Yves Bur, Rapporteur pour avis, a rappelé qu'il est aujourd'hui techniquement possible de mettre une photo sur la carte Vitale, mais que cette demande récurrente, votée par le Parlement à l'occasion de la réforme de l'assurance maladie, ne sera pas mise en œuvre avant la diffusion des cartes Vitale 2, pour des raisons de coût. D'ici là, des mesures de sécurisation et la résolution d'un certain nombre de problèmes techniques liés à la carte doivent intervenir. L'amendement proposé s'inscrit dans ce cadre de sécurisation des échanges de données entre caisses, professionnels de santé et pharmaciens.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Puis elle a donné un *avis favorable* à l'adoption de l'ensemble du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, ainsi modifié.

*

La Commission a ensuite poursuivi l'examen de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 2006 et procédé, sur le rapport de **M. Pascal Terrasse**, à l'examen des crédits du programme « **Tourisme** » de la mission Politique des territoires.

M. Pascal Terrasse, Rapporteur spécial, a d'abord confirmé la tendance, observée depuis 2001, à la baisse du solde touristique de la France. Pour la première fois depuis quinze ans, le tourisme n'était plus, en 2004, le premier poste excédentaire de la balance des biens et des services. Malgré une légère progression des recettes, qui se sont établies à 32,8 milliards d'euros, au lieu de 33,7 milliards d'euros en 2001 et 34,2 milliards d'euros en 2002, l'excédent enregistré n'était plus que de 9,8 milliards d'euros, derrière celui de l'automobile – 12,2 milliards d'euros. C'est la progression des dépenses des Français en voyage à l'étranger qui est à l'origine de ce résultat : en hausse constante depuis plusieurs années, elle a connu une nette accélération pour atteindre 8,7 % entre 2003 et 2004, et les premières analyses de la saison 2005 semblent confirmer le phénomène.

Cette « évasion » des touristes français de l'hexagone s'inscrit dans un contexte où l'industrie touristique française n'a pas réussi à capter sa part du regain de dynamisme observé chez ses concurrents. Tandis que les recettes de l'Espagne progressaient de 7 % et celles de l'Italie de 4 %, les recettes françaises n'ont enregistré qu'une légère amélioration de 1,5 % et restent inférieures aux 33,7 et 34,2 milliards d'euros réalisés respectivement en 2001 et 2002.

Cette dégradation des performances du tourisme français a été à l'origine d'une mobilisation des pouvoirs publics avec, notamment, la réunion de deux comités interministériels du tourisme en 2003 et 2004, auxquels le

Premier ministre a participé. Les décisions prises lors de ces réunions se sont principalement traduites par un renforcement de l'effort de promotion de la destination France sur les marchés étrangers, une réorganisation des moyens mis en œuvre pour l'amélioration de l'offre et la promesse d'une réflexion sur le développement de la demande intérieure et l'aide au départ des Français.

Parallèlement, les acteurs du tourisme et les collectivités territoriales déploient des efforts considérables pour assurer le développement de leur offre, malgré l'extraordinaire complexité des dossiers qu'ils ont à porter et l'importance des investissements à réaliser. Certaines de ces actions sont menées à bien grâce au concours de l'État, notamment par son assistance technique ou financière par le biais des contrats de plan. Cependant, malgré une apparente prise de conscience au sommet de l'État, l'importance économique du tourisme et le besoin d'une politique pour le soutenir parviennent difficilement à s'imposer comme une évidence. Ce constat s'illustre particulièrement dans la manière dont sont traités les crédits du ministère délégué au tourisme, notamment dans le cadre de la gestion budgétaire. Il s'illustre également par les freins qui s'opposent à la mise en œuvre d'une véritable politique d'aide au départ en vacances des Français dans leur pays.

Le tourisme constitue l'un des cinq programmes de la mission « Politique des territoires ». Sa définition et sa place dans la maquette générale du budget résultent d'un processus dans lequel sont notamment intervenus la mission d'information de la commission des Finances, la Cour des comptes et le Comité interministériel d'audit des programmes. Les discussions engagées à cette occasion ont permis, d'une part, d'ouvrir une réflexion sur le périmètre du programme qui devrait aboutir à une présentation plus complète des financements publics consacrés à ses objectifs, et d'autre part, de réaffirmer la contribution essentielle de la politique touristique dans l'aménagement du territoire.

Le programme se compose de quatre actions : « Promotion de l'image touristique de la France et de ses savoir-faire », « Économie du tourisme », « Accès aux vacances », « Soutien au programme ».

Le projet de loi de finances pour 2006 propose de doter le programme « Tourisme » de 79,788 millions d'euros en AE et de 78,298 millions d'euros en CP, soit 3,298 millions d'euros de plus que le plus petit programme de la mission « Information géographique et cartographique », ce qui donne une idée de la modestie de ces crédits.

Par rapport à la loi de finances pour 2005, les crédits de paiement restent stables et les autorisations d'engagement sont en baisse de 1,65 %. Les priorités affichées par le Gouvernement sont réduites à la promotion de la destination France, à la poursuite de la mise en œuvre du plan « Qualité

France » et aux contrats de plan État-régions. Il n'est plus fait mention de l'accès aux vacances.

En ce qui concerne les crédits consacrés aux actions considérées comme prioritaires, la dotation destinée à l'action 1, « Promotion », est réduite de plus d'un million d'euros, en AE comme en CP, et les crédits de l'action 2, « Économie du tourisme », bien que bénéficiant d'une hausse de 1,6 million d'euros en CP, sont bien en deçà des besoins, notamment au regard des engagements de l'État envers les régions.

Par ailleurs, il faut souligner le fait qu'au 10 octobre, échéance fixée par la loi organique, seulement 28 % des réponses aux 71 questions budgétaires étaient parvenues au Rapporteur spécial, et que le mardi 18 octobre, jour de l'ouverture de la discussion du projet de loi de finances en séance publique, 50 % des réponses n'étaient toujours pas parvenues. Il ne lui a pas été possible, en outre, de s'entretenir avec le directeur du tourisme, trois rendez-vous successifs ayant dû être annulés en raison de déplacements au cours desquels celui-ci devait accompagner le ministre délégué. Le Rapporteur spécial aurait vivement apprécié de pouvoir entendre ses éclaircissements sur des points aussi importants que les orientations de la politique touristique de la France, la saison touristique 2005, les vacances des Français, la justification des dépenses fiscales intégrées au programme « Tourisme », Maison de la France, ou encore le tourisme social.

Durant la plus grande partie de l'exercice 2005, les crédits avaient été gelés à plus de 25 %, et 14 % restaient gelés au milieu du mois d'octobre. En conséquence, le ministère avait demandé, pour 2006, un déplafonnement des reports, qui n'a pas été accepté.

Quant aux autorisations de programme, 27,43 % restent gelées ; or, bien que la LOLF soit muette sur la possibilité de les reporter, les outils informatiques mis en place par le ministère des finances ne le permettent pas. En conséquence, toutes les AP non engagées au 31 décembre 2005, seront annulées, parmi lesquelles 4,2 millions d'euros que l'État doit à des associations de tourisme social, pour des opérations déjà exécutées !

S'agissant du plan de consolidation des hébergements du tourisme social, faute de pouvoir reporter les crédits, il n'est pas possible d'ouvrir, comme l'an dernier, des crédits en loi de finances rectificative. Il serait cependant possible de dégager des crédits sur les résultats de l'Agence nationale pour les chèques-vacances, conformément à l'article 79 de la loi de finances rectificative pour 2001.

La situation n'est pas brillante, et toutes les personnes auditionnées s'accordent à dire que la France, qui avait été à la pointe de la modernité touristique au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, n'avait pas

su, depuis, renouveler ses équipements, qu'il s'agisse des stations de moyenne montagne ou du littoral, tandis que de nombreux pays émergents, méditerranéens en particulier, ont su adapter leur offre à l'évolution de la demande. Il convient donc, non seulement d'accompagner l'effort de modernisation des capacités d'accueil, mais aussi de mettre l'accent sur la promotion et la valorisation de l'offre, ainsi que sur la solvabilisation de la clientèle française, afin que les vacances ne soient plus, en France, un luxe réservé à une minorité.

Le Président Pierre Méhaignerie a contesté que les vacances soient l'apanage de quelques-uns. Il a déploré que trop de rigidités fassent obstacle à la construction de nouveaux équipements, dans un secteur où les perspectives de croissance et d'emploi sont pourtant très importantes, compte tenu du vieillissement de la population en Europe, et où la concurrence des autres pays, notamment méditerranéens, est rude.

M. Pascal Terrasse, Rapporteur spécial, a estimé que les crédits du programme, stables en loi de finances initiale, sont relativement satisfaisants, mais que les gels et annulations de crédits ont pris, depuis quelques années, de telles proportions que nombre d'opérations programmées ne sont en fait pas financées, tandis que certaines directions régionales du tourisme ne servent plus à grand-chose, faute de crédits à gérer. Il s'abstiendra donc sur le vote des crédits du programme.

Le Président Pierre Méhaignerie a observé que toute opération de construction ou d'aménagement n'a pas vocation à être subventionnée...

M. Jean-Pierre Gorges a déclaré que Chartres, ville dont il est le maire, ne se plaint pas du vieillissement régulier de son patrimoine, bien au contraire. Ce qui fait le succès d'une destination touristique, c'est un patrimoine, un relief, un climat et un accueil, ce dernier relevant pour l'essentiel de l'initiative privée. L'exemple de la Croatie montre que point n'est besoin de directions régionales du tourisme – au demeurant jugées inutiles par le Rapporteur spécial lui-même...

M. Alain Joyandet a dit partager l'opinion du Président Pierre Méhaignerie sur les rigidités qui font obstacle au développement des territoires, et cité l'exemple des activités nautiques, entravées en France par la longueur et la complexité des procédures à suivre pour créer des places supplémentaires dans les ports ou les marinas : le résultat est que les plaisanciers préfèrent aller en Italie. L'administration devrait favoriser davantage le foisonnement des initiatives privées.

M. Pascal Terrasse, Rapporteur spécial, a répondu à M. Jean-Pierre Gorges que, par « patrimoine », il entend moins les monuments et les vieilles pierres que les équipements touristiques proprement dits. Or, une

grande partie de ces aménagements a vieilli et ne correspond plus aux exigences des touristes, français et étrangers, d'aujourd'hui : la Grande-Motte, construite dans les années 1960, n'a pas été réhabilitée, contrairement aux cités, contemporaines, de Vénissieux ou de la Courneuve. En revanche l'extension du port de la Grande-Motte avait reçu toutes les autorisations nécessaires : ce qui fait défaut, ce sont les financements !

La Commission a *approuvé* l'adoption des crédits du programme « Tourisme ».

*

Puis, la commission a poursuivi l'examen, sur le rapport de **M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur spécial**, des crédits de la mission « **Politique des territoires** ».

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur spécial, a regretté qu'à chaque changement de gouvernement l'aménagement du territoire soit rattaché à un ministère différent : Intérieur cette année, Équipement l'an dernier, Fonction publique et réforme de l'État il y a deux ans.

Le Président Pierre Méhaignerie a également déploré ces incessants changements de périmètres ministériels.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur spécial, a indiqué que la mission interministérielle « Politique des territoires » comprend l'ensemble des politiques concourant à l'aménagement des territoires et des espaces urbains, et concerne le ministère des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, le ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire et les services du Premier ministre. La commission des Finances de l'Assemblée nationale a maintenu le rapport spécial Tourisme, alors que celle du Sénat a opté pour un rapport spécial couvrant l'ensemble de la mission.

En 2006, cette mission devrait bénéficier de 864,54 millions d'euros d'autorisations d'engagement, et de 701,81 millions d'euros de crédits de paiement. Par ailleurs, elle devrait être dotée de 1.549 emplois (ETP). Les principales mesures en 2006 seront la mise en œuvre des pôles de compétitivité, la poursuite de l'adaptation de l'ingénierie publique dans un contexte de décentralisation, et la mise en place des interventions territoriales de l'État.

Le programme « Stratégie en matière d'équipement », qui regroupe les moyens de pilotage stratégique du ministère de l'Équipement, devrait bénéficier de 99,463 millions d'euros d'autorisations d'engagement, soit une hausse de 6,15 % par rapport à 2005, et de 99,473 millions d'euros de crédits de paiement, soit une hausse de 5,92 % par rapport à 2005. Il concerne au total 1.709 ETP travaillés, dont 847 inscrits sur le programme proprement dit et 862 sur le programme « Conduite et pilotage des politiques d'équipement » de la mission

« Transports ». Compte tenu d'arbitrages tardifs des périmètres respectifs de ces deux programmes, les données fournies par le projet annuel de performance ne rendent compte qu'imparfaitement de l'évolution des budgets des différentes actions entre 2005 et 2006.

Étant donné la complexité du périmètre du programme « Stratégie en matière d'équipement », il est envisagé de transférer l'ensemble de ses crédits dans le programme « Conduite des politiques d'équipement » de la mission « Transports » en 2007. Toutefois, ceci irait à l'encontre de l'effet recherché par la LOLF, qui vise à identifier les dépenses par nature, ce qui nécessite la stabilisation des périmètres et la justification des choix de définition de ces périmètres.

Le programme « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » finance les grandes opérations d'urbanisme initiées par l'État, l'exercice de ses missions en matière de planification ou d'application du droit des sols, et le soutien technique ou opérationnel apporté par le ministère de l'Équipement aux collectivités territoriales et à d'autres ministères – Défense, Outre-mer, Écologie et développement durable –, aussi bien en matière d'urbanisme et d'application du droit des sols que de prestations d'ingénierie.

En 2006, le programme devrait représenter 93,45 millions d'euros d'autorisations d'engagement, (+ 13,63 %) et 92,36 millions d'euros de crédits de paiement (+ 17,97 %). Cette hausse est due à l'augmentation des crédits de l'action « Soutien », qui résulte principalement du changement de périmètre de certains postes budgétaires – contentieux – et du rebasage de certaines dépenses – études.

Dans le cadre de la réorganisation des services déconcentrés du ministère de l'Équipement dans un contexte de décentralisation, il a été décidé que les rémunérations des personnels des services déconcentrés oeuvrant pour le programme, soit 19.007 ETP travaillés, seraient inscrits provisoirement à l'action « Personnels œuvrant pour les politiques du programme aménagement, urbanisme et ingénierie publique » du programme « Conduite et pilotage des politiques d'équipement » de la mission « Transports ».

En 2006, seront financés par le programme :

- le soutien des réseaux professionnels, avec notamment 10,34 millions d'euros en faveur des agences de l'urbanisme, soit une augmentation de 7,5 % permettant de financer 4 nouvelles agences ;
- le renforcement des politiques foncières, de planification et d'aménagement portées par les collectivités locales ;
- l'entretien de la réserve foncière de l'État ;

– le soutien aux villes nouvelles et l'accompagnement du retour au droit commun des ex-villes nouvelles ;

– les opérations d'intérêt national, c'est-à-dire les subventions aux établissements publics d'aménagement Euroméditerranée, Plaine de France et Saint-Etienne ;

– les rémunérations des agents œuvrant pour le programme au sein de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction ;

– les crédits correspondant aux fonctions supports dédiées – études, communication, contentieux, informatique...

La hausse des crédits de l'action « Soutien » est due à la nouvelle organisation des services ; elle a donc vocation à être exceptionnelle.

Le programme « Information géographique et cartographique » comprend la subvention de l'État à l'Institut national géographique, unique opérateur du programme. Celle-ci devrait s'élever, en 2006, à 75 millions d'euros d'autorisations d'engagement, soit une baisse de 4,6 % et 75 millions d'euros de crédits de paiement, soit une baisse de 1,92 %. Cette dotation s'inscrit dans le cadre du contrat d'objectif et de moyens signé en 2003, visant à diminuer la part de la dotation de l'État par rapport aux ressources propres. Ce programme soulève deux questions. En premier lieu, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, le fait que le directeur de l'IGN soit aussi le responsable du programme pose le problème du bon exercice de la tutelle du ministère de l'Équipement. En second lieu, on peut regretter que suite à la numérisation de la cartographie, les effectifs de l'IGN ne connaissent pas une baisse plus sensible.

Le programme « Aménagement du territoire » retrace l'ensemble des crédits gérés par la DATAR et consacrés à l'aménagement du territoire. Ce programme devrait bénéficier de 382,01 millions d'euros d'AE, soit une hausse de 11,24 % et de 275,51 millions d'euros de CP, soit une hausse de 3,56 %. Ce budget finance principalement la PAT – 10 % des AE et 12 % des CP –, les engagements au titre des contrats de plan État-régions – 45 % des AE et 47 % des CP – et les engagements du Gouvernement au titre du FNADT – 30 % des AE et 29 % des CP.

L'action « Attractivité et développement économique » regroupe les politiques visant à renforcer, sur le plan économique, les atouts des territoires. La principale dotation est la PAT, qui devrait bénéficier de 38 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 32 millions d'euros de crédits de paiement en 2006. Le budget est en baisse par rapport à 2005, en raison d'une mise à niveau des crédits, cette dotation connaissant, chaque année, des reports importants pour cause de consommation insuffisante.

L'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) devrait être dotée de 7,5 millions d'euros en 2006. Les locaux de l'Agence seront transférés et rapprochés de ceux d'Ubi France : ce déménagement répond pleinement aux interrogations du Rapporteur spécial, l'an passé, sur le coût excessif du loyer.

L'action « Développement territorial et solidarité » comprend le financement du volet territorial des contrats de plan État-régions – 150,5 millions d'euros d'AE et 113 millions d'euros de CP –, le financement des engagements du Gouvernement pris en CIADT en matière de couverture du territoire en téléphonie mobile et en haut débit, ainsi que de service public en milieu rural, le soutien au réseau des associations de la DATAR, l'assistance technique aux programmes européens et les transports collectifs en site propre.

L'action « Identification des enjeux d'aménagement du territoire et grands projets interministériels » comprend les crédits de prospective et d'études, les grands projets d'envergure intéressant plusieurs ministères et les actions en faveur de la politique des massifs.

L'action « Soutien » permet de financer les 117 ETP de la DATAR ainsi que ses crédits de fonctionnement. Les dépenses de personnel connaissent une hausse de 2,7 millions d'euros due à l'intégration dans le périmètre du programme des dépenses de pensions.

La mission ne retrace cependant que partiellement l'effort financier global en faveur de l'aménagement du territoire, puisque celui-ci devrait être, en 2006, de 9,02 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et de 8,55 millions d'euros de crédits de paiement.

Le programme « Interventions territoriales de l'État » est composé d'actions régionales ou interrégionales, de nature interministérielle, couvrant des projets d'envergure de portée nationale. Ces actions sont élaborées de façon interministérielle et déconcentrée, leurs ressources proviennent de différents ministères et sont rendues fongibles. Ce programme, sans emplois, est piloté par le responsable du programme qui assume la responsabilité de sa gestion et le ministère, responsable « politique » de l'action. Il devrait bénéficier de 134,83 millions d'euros d'AE et de 81,17 millions d'euros de CP en 2006.

L'action 1 relative au Rhin et à la bande rhénane vise à améliorer l'efficacité du transport fluvial, à maîtriser les risques de toute nature et à préserver la biodiversité. L'action 2 « Reconquête de la qualité de l'eau en Bretagne » s'attache à améliorer la qualité de l'eau en incitant les agriculteurs et les autres acteurs économiques à supprimer les atteintes à l'environnement. L'action 3 « Plan Loire grandeur Nature » a pour priorités d'augmenter la sécurité face aux risques d'inondations, d'améliorer la gestion de l'eau et des espaces naturels et ruraux de la

vallée, et de mettre en valeur le patrimoine naturel, culturel et paysager. L'action 4 « Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse » vise à favoriser le développement économique de l'île par une remise à niveau des équipements publics structurants. L'action 5 « Filière bois - Auvergne et Limousin » a pour objectif de dynamiser la récolte forestière, de rechercher une valorisation optimale du bois et des co-produits, et d'accompagner la multifonctionnalité de la forêt avec sa valorisation environnementale et touristique. L'action 6 « Plan gouvernemental sur le marais Poitevin -Poitou-Charentes » a pour objectif de reconquérir les prairies naturelles de ce marais et de restaurer leurs fonctions de zone humide. L'action 7 « Plan Durance multi-usages » vise à augmenter la sécurité face au risque d'inondation, à restaurer les milieux aquatiques, à sécuriser et optimiser l'alimentation en eau, à assurer une valorisation touristique, culturelle et économique des territoires du bassin versant... Enfin, l'action 8 « Accueil des demandeurs d'asile en Rhône-Alpes » vise à assurer une meilleure maîtrise des flux migratoires, à mettre en œuvre une politique d'accueil plus dynamique et à aider l'intégration des étrangers en situation régulière.

M. Yves Deniaud a relevé, dans le programme « Aménagement du territoire » l'intégration de la MIME au sein de la DATAR, pour souhaiter que ce louable effort de regroupement et de rationalisation ne s'arrête pas en si bon chemin. Les crédits européens s'élèvent à 3,324 milliards d'euros, et il convient d'anticiper le tarissement de cette source de financement en réservant les fonds nationaux disponibles à de vraies actions de développement. La partie des contrats de plan Etat-régions concernée par le programme « Aménagement du Territoire » progressera-t-elle en 2006 ?.

Le Président Pierre Méhaignerie a indiqué que la Commission entendra dans quelques semaines M. Dominique Perben, ministre des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, sur l'exécution des contrats de plan, les crédits de l'AFITF et l'affectation du produit de la privatisation des autoroutes.

M. Augustin Bonrepaux s'en est réjoui, car il n'est pas rassuré sur l'exécution des contrats de plan : on dit que les crédits de l'AFITF permettront de les solder, mais quand ? Si c'est en 2012, le bénéfice est douteux. Dans certains départements, ruraux et excentrés, l'implication de l'État est très faible dans la réalisation des infrastructures ; or, la qualité de celle-ci est un élément déterminant de l'attractivité des territoires.

Il s'est par ailleurs inquiété des raisons pour lesquelles les dotations de la prime à l'aménagement du territoire ne sont consommées, toujours dans certains départements, que très partiellement. Lorsque, comme c'est le cas dans l'Ariège, Pechiney supprime 500 emplois et que 200 autres disparaissent dans le textile, il est vital d'attirer de nouvelles entreprises. Hélas, l'impression qui domine est que les moyens qui permettraient de le faire sont

réservés aux « pôles de compétitivité ». Enfin, le FNADT, qui a financé une première tranche de l'amélioration de la couverture du territoire par la téléphonie mobile, agira-t-il de même en faveur du haut débit ? Et si oui, sa participation sera-t-elle suffisante, ou faudra-t-il faire appel aux fonds européens ?

M. Charles de Courson s'est étonné du prélèvement de 110 millions d'euros opéré au profit du budget de l'État sur l'Institut géographique national, dont le budget annuel est de 120 millions d'euros.

Le Président Pierre Méhaignerie a critiqué la création d'une nouvelle institution compétente pour la politique foncière, l'établissement public foncier régional. De l'avis de nombreux élus, dont le président du conseil régional d'Alsace, M. Adrien Zeller, c'est la communauté d'agglomération qui est l'échelon le plus pertinent. Les acquisitions de terrains par les collectivités locales seraient plus rapides et plus simples si l'État ne créait sans cesse de nouvelles structures.

M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur spécial, a apporté aux différents intervenants les précisions suivantes :

– l'absorption de la MIME par la DATAR se traduira par le rattachement de ses huit équivalents temps plein : ce sera donc, en termes d'effectifs, un « jeu à somme nulle ». Le délégué étudie, en revanche, un possible regroupement géographique dans de nouveaux locaux qui remplaceraient le siège historique de la DATAR, dont la cession produirait une forte plus-value ;

- s'agissant des contrats de plan, il est prévu de budgéter un huitième de l'enveloppe et non un septième, ce qui signifie que la durée d'exécution sera allongée d'un an ;

– en ce qui concerne la PAT, les autorisations de programme de 2004 n'ont été consommées qu'à 50 %, mais les crédits de paiement l'ont été en totalité. Pour 2005, le taux de consommation n'est à ce jour que de 42 %, car un grand nombre de dossiers déjà instruits, et qui se trouvaient « dans les tuyaux », n'ont pas encore abouti. La DATAR, que le Rapporteur spécial a interrogée, affirme qu'il n'y a aucun retard de paiement, comme c'était le cas il y a trois ans. On ne peut cacher que cette situation n'a rien de rassurant ;

– les pôles de compétitivité n'ont pas le monopole des aides à l'attractivité du territoire : il existe également des pôles d'excellence en milieu rural ;

– enfin, il ressort de contacts pris par le Rapporteur spécial avec le président de l'Institut géographique national que celui-ci envisage de céder ses participations dans une société nord-américaine cotée, participations qui ont

pris beaucoup de valeur et dont la cession devrait rapporter bien davantage que 110 millions d'euros, pour peu qu'elle soit effectuée au bon moment, de façon à ne pas déstabiliser le titre.

La Commission a examiné un premier amendement du Rapporteur spécial visant à diminuer de 530.000 euros les dépenses de personnel du programme « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique », supprimant la création de huit équivalents temps plein travaillés prévue par le projet de loi de finances pour 2006. **M. Louis Giscard d'Estaing, Rapporteur spécial**, a indiqué que cette réduction de crédits marque la volonté de ne pas augmenter les effectifs des services centraux du ministère de l'Équipement et de stabiliser ses structures dans le cadre de la nouvelle donne de la décentralisation.

La Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a ensuite examiné un deuxième amendement du **Rapporteur spécial** relatif au programme « Information géographique et cartographique ». Ce programme est doté de 78 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 75 millions d'euros de crédits de paiement. Cette dotation correspond à la subvention de l'État à l'Institut géographique national, seul opérateur du programme. Or, le directeur de cet opérateur est aussi le responsable du programme, ce qui n'est pas conforme à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances et rend plus complexe l'exercice de la tutelle par le ministère de l'Équipement. Cet amendement propose que le programme « Information géographique et cartographique » comprenne la subvention de l'État à l'Institut géographique national et les crédits relatifs à l'information géographique et cartographique du ministère de l'Équipement qui s'élèvent à 60.800 euros et qui correspondent au financement du Conseil national d'information géographique. Le directeur du programme pourrait alors être le directeur de la recherche et de l'animation scientifique et technique du ministère de l'Équipement.

La Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a ensuite examiné un troisième amendement présenté par le Rapporteur spécial et le Président Pierre Méhaignerie visant à supprimer, sur le programme « Aménagement, urbanisme et ingénierie publique » les crédits d'aide au démarrage des établissements publics fonciers. Le **Rapporteur spécial** a indiqué que la création de tels établissements conduit à un empilement des structures particulièrement complexe dans le domaine foncier, domaine dans lequel sont déjà compétents les services déconcentrés de l'équipement et les agglomérations. Cette multiplication des structures nuit à la lisibilité de la politique foncière, entraîne un brouillage des responsabilités et un émiettement préjudiciable des postes des personnels compétents en matière d'équipement.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Puis, la commission des Finances, suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, a *adopté* les crédits des programmes correspondant au rapport spécial, et les crédits de la mission « Politique des territoires », ainsi modifiés.

*

La Commission a ensuite examiné, sur le rapport de **M. Alain Joyandet, Rapporteur spécial**, les crédits de la mission « **Travail et emploi** » et les **articles 91 et 92, rattachés** à cette mission.

M. Alain Joyandet, Rapporteur spécial, a indiqué que plus que jamais, l'emploi demeure la priorité du Gouvernement. Dans la continuité de son engagement pour la cohésion sociale et dans la logique du plan d'urgence pour l'emploi, lancé par le Premier ministre, M. Dominique de Villepin, la politique de l'emploi s'impose logiquement dans le projet de loi de finances pour 2006 comme la « *priorité des priorités* ». C'est dire l'importance que revêt la mission Travail et emploi, même si la politique de l'emploi s'appuie également sur d'autres missions – telles que la mission « Développement et régulation économiques » pour accélérer la croissance, ou la mission « Recherche et enseignement supérieur », pour stimuler l'essor des secteurs innovants – ou bien un certain nombre de mesures fiscales figurant dans la première partie du projet de loi de finances.

Dans le format LOLF, cette mission comprend cinq programmes. Le programme « *développement de l'emploi* » (880,5 millions d'euros), qui couvre 7 % des crédits, regroupe divers dispositifs destinés à stimuler la création d'emplois par le biais d'allègements de cotisations patronales ciblés sur des secteurs ou des territoires spécifiques. Mais le financement de ces dispositifs s'effectue désormais principalement par une affectation directe d'impôts et taxes, au profit de la sécurité sociale, et non plus par une inscription de crédits au budget de l'État versés aux organismes de sécurité sociale.

Le programme « *accès et retour à l'emploi* » (7,1 milliards d'euros), qui porte sur 55 % des crédits, regroupe les actions visant à lutter contre le chômage par la mobilisation du service public de l'emploi et à faire bénéficier les publics les plus en difficulté de parcours d'insertion adaptés, s'appuyant notamment sur des contrats de travail spécifiques. Il contribue également au financement des allocations du régime de solidarité. Le troisième programme, « *accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques* » (4,3 milliards d'euros), qui concerne 35 % des crédits, couvre l'anticipation et l'accompagnement des mutations économiques (gestion prévisionnelle des effectifs, soutien au reclassement des salariés licenciés...) et les actions tendant à favoriser la formation tout au long de la vie, par le biais

« *d'un soutien à la professionnalisation des actifs* » (formations en alternance, valorisation des acquis de l'expérience...).

Quant au quatrième programme, « *amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* » (81,9 millions d'euros, soit 1 % des crédits), il comporte des actions destinées à renforcer la sécurité et la santé au travail, ainsi que l'application du droit et du dialogue social. Enfin, le cinquième programme, « *conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et de travail* » (723,9 millions d'euros, soit 2 % des crédits), regroupe les moyens financiers et humains nécessaires à la mise en œuvre des quatre programmes précédents.

Étant donné le périmètre de la mission, ce sont les dépenses d'intervention qui sont les plus importantes (77 % des crédits de paiement), alors que les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 18,6 % et les dépenses de personnel à 4 %. Les crédits d'investissement sont quasiment nuls (0,1 %).

Trente-sept objectifs et quatre-vingt-quinze indicateurs de performance ont finalement été retenus pour le programme, soit en moyenne 2,5 indicateurs par objectif. Le nombre d'objectifs varie de quatre (pour le programme développement de l'emploi) à dix (pour le programme amélioration pour la qualité de l'emploi et des relations du travail).

Les crédits de la mission pour 2006 s'élèvent à 13,17 milliards d'euros en crédits de paiement, soit près de 5 % du budget de l'État, contre 32,23 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2005 pour la section travail. Ces montants ne peuvent, cependant, être comparés sans tenir compte des modifications de périmètre budgétaire entraînées par le passage du cadre de l'ordonnance organique de 1959 à celui de la LOLF. En intégrant ces modifications, en particulier le transfert direct de la compensation des allègements généraux de charges sociales aux organismes de sécurité sociale, les crédits prévus sont de 32,61 milliards d'euros, soit une progression de 6,08 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2005. En neutralisant l'augmentation de ces allègements et en incorporant les dépenses fiscales en faveur du travail et de l'emploi, ces crédits s'élèvent à environ 40 milliards d'euros, soit une hausse de l'ordre de 5 %.

Quant aux effectifs correspondant à la mission, ils sont en légère augmentation (10.552 emplois équivalents temps plein prévus en 2006 contre 10.517 en 2005). Ceux-ci sont inscrits au programme conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail.

La mission poursuit deux orientations principales. En premier lieu, la mise en œuvre du plan de cohésion sociale. Au total, les crédits du volet emploi de ce plan s'élèvent à 2,1 milliards d'euros, soit 17 % des crédits de la mission.

S'agissant des dispositifs pour l'accès et le retour à l'emploi, l'année 2006 devrait voir l'accroissement des nouveaux contrats aidés. Désormais, deux contrats de travail permettent d'activer les minima sociaux, le contrat d'avenir dans le secteur non marchand et le contrat d'insertion - revenu minimum d'activité (CI-RMA) dans le secteur marchand. Pour tous les autres publics en difficulté, ont été adaptés le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), dans le secteur non marchand, et le contrat initiative emploi (CIE), dans le secteur marchand. Les crédits relatifs à ces contrats spécifiques s'élèvent à 3.345,37 millions d'euros, dont 2.030,29 millions au titre des contrats du plan de cohésion sociale, 1.278,5 millions pour le financement des dispositifs en extinction, et 36,6 millions d'euros pour couvrir les frais de gestion du CNASEA.

Concernant les dispositifs en faveur des jeunes, le Gouvernement s'est donné pour objectif de développer des parcours d'insertion professionnelle. Un accent particulier est mis sur l'apprentissage, élément essentiel du plan de cohésion sociale, considéré comme le meilleur moyen pour garantir aux jeunes actifs une bonne insertion professionnelle. Le plan de cohésion sociale prévoyant de faire passer le nombre d'apprentis de 350.000 à 500.000 de 2004 à 2009, les prévisions d'entrées pour 2006 sont en augmentation de 6 %, à 265.000. Le soutien de l'État aux contrats de professionnalisation est également amplifié, avec 160.000 entrées prévues. Les crédits correspondants s'élèvent à 1,3 milliard d'euros, dont 846 millions d'euros pour l'apprentissage.

Le budget assure également le financement des parcours d'accès aux trois fonctions publiques (PACTE) et des contrats de volontariat pour l'insertion (CVI) des jeunes accueillis dans l'établissement public d'insertion de la défense. Pour les jeunes les plus en difficulté, le budget prévoit une montée en charge du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), ainsi que des dispositifs qui y sont associés (bourses intermédiaires, fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes).

Par ailleurs, les moyens nécessaires sont consacrés à la mise en œuvre du plan « *services à la personne* ». Ce secteur très créateur d'emplois bénéficie d'allègements de charges spécifiques : un abattement de 15 points de charges sociales, une exonération totale de cotisations patronales de sécurité sociale pour les entreprises et associations agréées opérant dans le secteur. Une agence nationale pour le développement des services à la personne doit accompagner et stimuler l'essor de ce gisement d'emplois.

La mise en place des maisons de l'emploi se poursuit : l'objectif d'atteindre 200 maisons de l'emploi à la fin de 2006 est maintenu. De même, les dispositifs tendant à favoriser l'insertion par l'activité économique (entreprises d'insertion, ateliers et chantiers d'insertion, fonds départemental

d'insertion), ainsi que la stimulation de la création et reprise d'entreprises - notamment par la garantie de prêts à des créateurs d'entreprise, chômeurs ou titulaires de minima sociaux - restent une priorité.

Enfin, ce budget traduit financièrement le renforcement de l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi par le biais de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), ainsi que la mise en œuvre du plan « *sécurité au travail* ». A cet effet, une nouvelle agence, l'Agence française pour la sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) est créée.

La deuxième orientation est l'application du plan d'urgence pour l'emploi. Celui-ci crée le contrat nouvelle embauche et prévoit en outre le développement de l'emploi des jeunes en entreprise (en évitant les effets de seuils lors de l'embauche d'un jeune par une entreprise, mais aussi en prévoyant un crédit d'impôt de 1.000 euros pour les jeunes acceptant de travailler dans un métier connaissant des difficultés de recrutement) ; le chèque emploi pour les très petites entreprises ; les allègements de charges pour les entreprises passant au-dessus du seuil de dix salariés ; l'augmentation de la prime pour l'emploi lors de la reprise d'activité pour les demandeurs d'emploi bénéficiaires des minima sociaux ; la convention de reclassement personnalisé s'adressant aux salariés licenciés pour motif économique et la prime de mobilité pour les chômeurs retrouvant un emploi.

En conclusion, si l'on ajoute au plan de cohésion sociale, dans son volet emploi, le plan d'urgence pour l'emploi, l'effort consenti par le Gouvernement témoigne que sa première préoccupation est bien l'emploi. Les résultats enregistrés depuis plusieurs mois font apparaître une amélioration incontestable de la situation de l'emploi, à laquelle les politiques mises en oeuvre ne sont pas étrangères. Cependant, l'évaluation du rendement de certains dispositifs, tels que les multiples allègements de charges sociales, la prime pour l'emploi, ou certaines mesures catégorielles, s'impose. Par ailleurs, deux questions principales se posent aujourd'hui : peut-on continuer à financer à hauteur de près de 70 % le modèle social français en taxant le travail et donc la production ? Ne peut-on pas améliorer rapidement la cohérence entre notre système de formation et le marché de l'emploi ?

M. Augustin Bonrepaux s'est interrogé sur l'avenir des contrats d'insertion et des contrats d'avenir. Les réalisations sont loin des objectifs annoncés. Par ailleurs, se pose la question de l'insertion professionnelle des publics concernés dans deux ou trois ans, alors que les grandes entreprises disparaissent et que le secteur textile est en crise. Dans le département de l'Ariège, le taux de chômage est de 11 % et même de 15 à 16 % dans les zones du secteur textile. Le reclassement de ces chômeurs dans des emplois durables est loin d'être garanti.

En réponse, **M. Alain Joyandet, Rapporteur spécial**, a indiqué que, conformément à l'article 41 du projet de loi de finances, les allègements généraux de cotisations sociales patronales ne seraient plus inscrits dans les crédits de la mission, mais seraient affectés en tant que recettes fiscales directes aux organismes de sécurité sociale. Par ailleurs, 100 millions d'euros d'aides sont prévus en faveur de l'hôtellerie et de la restauration. La reconduction de cette mesure est prévue par l'article 91 du projet de loi de finances. S'agissant de la reconversion dans les zones industrielles en crise, le budget de l'emploi prévoit des moyens pour financer les projets de reconversion. Ces moyens connaissent une hausse de 5 %. Cependant, si les moyens financiers sont prévus, ils ne seront utilisés que si des projets existent. L'État ne peut lui-même créer des projets industriels dans ces régions en crise.

M. Gérard Bapt s'est interrogé sur la baisse des aides en faveur de la restauration, qui sont passées de 695 millions d'euros en 2005 à 569 millions d'euros en 2006, et sur la répartition du budget inscrit dans la mission « Travail » entre allègements de charges et aides forfaitaires.

M. Alain Joyandet, Rapporteur spécial, a répondu que figurait dans le périmètre de la mission l'intégralité des aides accordées au secteur de l'hôtellerie et de la restauration. Les contrats d'avenir constituent une formule très intéressante : 40 ont été créés à Vesoul, soit 10 % des effectifs. Quand aura lieu le « papy boom » dans quelques années, ces personnes auront eu une formation et pourront remplacer les agents qui partiront à la retraite. L'avenir professionnel et la formation de ces personnes sont donc assurés.

Puis la Commission a examiné un amendement du Rapporteur général transférant 203 millions d'euros du programme « Accès et retour à l'emploi » vers le programme « Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques ».

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a jugé qu'il n'est pas possible de mettre en cause l'échéance prévue s'agissant de la taxe d'apprentissage. De ce fait, il faut compenser les ressources qu'aurait fournies l'article 18. Le ministère de finances, tout en sachant cette suppression probable, a laissé le problème aux mains du ministre du travail. Dans le cadre de la fongibilité des crédits, l'amendement cherche donc des économies par un transfert de crédits.

M. Jean-Jacques Descamps s'est interrogé sur la logique de l'article 18. La modification des règles du jeu est-elle rendue indispensable par le nombre d'apprentis ou s'agit-il d'un cadeau fait aux régions ?

M. Hervé Novelli s'est interrogé sur le caractère réaliste du montant des économies prévues, qui représente 3 % du montant des crédits d'un programme.

Le Président Pierre Méhaignerie a précisé que cet amendement n'a pas été élaboré sans que des contacts soient établis avec le Gouvernement. Même si telle ou telle ville pilote se révèle exemplaire dans la mise en œuvre des nouveaux contrats, l'objectif global de 180.000 emplois d'avenir ne sera pas tenu. La suppression de l'article 18 relatif à la taxe d'apprentissage doit se traduire, pour compenser cette perte de recettes pour les régions, par la mobilisation de crédits de la mission.

M. Alain Joyandet, Rapporteur spécial, s'est dit gêné par cet amendement. Comment va-t-on financer cela pour les entreprises ? Le refus de l'augmentation des charges aux entreprises sera compensé par des économies sur un budget principalement tourné vers des dépenses d'intervention. 100 millions d'euros seraient en outre retirés à l'ANPE. Pour toutes ces raisons, le Rapporteur spécial ne pourra s'associer au vote de cet amendement. Une solution pourrait être de négocier une contrepartie globale en diminuant, par exemple, le nombre de fonctionnaires.

M. Philippe Auberger a précisé que cet amendement a été étudié avec le ministère afin d'évaluer ses conséquences financières. Il s'agit de faire des économies qui restent dans le domaine du raisonnable et d'ajuster les crédits à la réalité des objectifs.

M. Charles de Courson s'est étonné des problèmes soulevés, le système étant par nature compensé *via* une dotation de l'État aux régions.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a confirmé qu'il manquait bien, du fait de la non-adoption de l'article 18, 203 millions d'euros destinés aux régions.

M. Alain Joyandet, Rapporteur spécial, a jugé que l'amendement, en rognant sur les crédits correspondant au plan emploi, voté par le Parlement, revenait lui aussi sur des engagements précis.

M. Gérard Bapt a fait part de sa préoccupation quant aux crédits qui pourront réellement être mobilisés dans les territoires, notamment en faveur des régions à faible attractivité.

Le Président Pierre Méhaignerie a rappelé qu'il était du rôle de la commission des Finances de veiller à la valeur des engagements de l'État vis-à-vis des entreprises. La position du Rapporteur spécial est néanmoins respectable.

Après avoir *adopté* cet amendement, la Commission a *adopté*, sur la proposition du Rapporteur spécial, les crédits de la mission « Travail et emploi », ainsi modifiés.

Article 91 « *Reconduction, pour 2006, de l'aide à l'emploi dans le secteur des hôtels, cafés, restaurants* ».

Après que le **Rapporteur spécial** a indiqué qu'il était favorable à l'adoption de cet article, le système ayant prouvé ses effets positifs, la Commission a *adopté* cet article, sans modification.

Article 92 « *Extension du champ des financements du Fonds de solidarité à l'activation de l'allocation spécifique de solidarité (ASS)* ».

Après que le **Rapporteur spécial** a présenté le dispositif de cet article et indiqué qu'il était favorable à son adoption, la Commission a *adopté* cet article, sans modification.

*

La Commission des Finances a enfin examiné les crédits de la mission « Administration générale et territoriale de l'État ».

M. Jean-Pierre Gorges, Rapporteur spécial a indiqué que la mission « Administration générale et territoriale de l'État » avait une triple importance : elle finance les préfetures ; elle regroupe les actions de soutien du ministère de l'Intérieur ; elle touche, au travers de la réglementation de la vie politique, des cultes et des associations, aux libertés publiques. Financièrement, elle représente 16 % du budget du ministère de l'Intérieur et 0,83 % du budget de l'État.

La mission s'articule en trois programmes : « administration territoriale », qui absorbe les trois-quarts des crédits et finance l'ensemble des missions des préfetures ; « vie politique, culturelle et associative », qui représente 7 % des crédits de la mission et finance la mise en œuvre des lois de 1901 et de 1905 sur les associations, et de 1988 et 1990 sur la vie politique ; « conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur », qui regroupe 21 % des crédits et contient les moyens de gestion humaine, matérielle et immobilière du ministère.

Sans surprise, les dépenses de personnel mobilisent près des trois-quarts des crédits de paiement. Les dépenses d'investissement comptent pour 3,8 % seulement. A la mission sont assignés 18 objectifs et 32 indicateurs de performance.

Les crédits de paiement, d'un montant global prévisionnel de 2.213,2 millions d'euros, affichent une baisse de 3,3 %, soit une diminution de 76,3 millions d'euros. Cette baisse ne peut cependant être appréciée sans tenir compte des modifications entraînées par la création du compte d'affectation spéciale Pensions (intégration des crédits relatifs aux cotisations sur le budget du ministère et « sortie » des dépenses de pensions) : hors dépenses de

personnel, le budget de la mission progresse de 2,9 %, contre 2,2 % pour l'ensemble du ministère. Cette baisse s'explique aussi par le faible nombre d'élections prévues l'an prochain.

Pour 2006, plusieurs priorités ont été retenues : la préparation du lancement du nouveau système d'immatriculation des véhicules (SIV), qui devrait être opérationnel au premier semestre 2008 ; l'introduction de la biométrie pour le passeport, puis la carte d'identité électroniques : pour les usagers, cela devrait se traduire par une simplification des démarches, une meilleure fiabilité des titres et une plus grande efficacité des services ; le projet « Cristal » de développement de la téléphonie sur Internet, qui représente un investissement de plus de 6 millions d'euros en 2006 ; le plan pluriannuel des ressources humaines, avec pour objectif d'améliorer le service rendu aux usagers et les perspectives de carrière des agents ; des investissements immobiliers importants, guidés par la volonté de rationaliser les installations de l'administration centrale, à commencer par le regroupement des différents services de renseignement sur un site unique dès l'an prochain, sans oublier les préfectures et sous-préfectures, ni l'immobilier territorial d'outre-mer.

Cette présentation budgétaire étant nouvelle, il est souhaitable que l'Assemblée nationale puisse en suivre au plus près la mise en œuvre. L'effort ne peut se résumer à la seule modernisation des installations et des techniques, mises à la disposition de personnels toujours mieux formés et motivés : il faut aussi progresser dans la restructuration de notre administration territoriale. Notre réseau de préfectures et, encore davantage, de sous-préfectures, ne peut subsister en ignorant l'évolution démographique, historique et économique. Il doit évoluer, ne serait-ce que pour tenir compte des lois de décentralisation, du développement de l'intercommunalité, ou de la loi du 13 décembre 2000 sur la solidarité et le renouvellement urbain. D'ailleurs, quand il était ministre de l'Intérieur, le Premier ministre avait demandé aux préfets de lui faire des propositions en la matière, après consultation des parlementaires. D'autre part, on sait que certains préfets ont soumis des propositions de réforme – parfois radicales – au Secrétaire général du Gouvernement.

Sans doute, bien des sous-préfets trouveraient à s'employer mieux et plus utilement dans des missions précisées et renouvelées. On peut facilement imaginer un préfet et son secrétaire général entourés d'une équipe de sous-préfets délégués, l'un à la sécurité, l'autre à l'aménagement du territoire, et le troisième au conseil des collectivités locales, par exemple. Les mairies des villes sous-préfectures pourraient en outre hériter de tout ou partie des services rendus aujourd'hui aux usagers dans les sous-préfectures, avec compensation financière intégrale ou partielle de ces charges nouvelles et sous réserve de la préservation nécessaire du caractère régalien de certaines activités. Il serait donc utile de créer une mission d'évaluation et de contrôle

(MEC) sur ces thèmes. Cette mission permettrait d'impliquer les députés dans cette grande réforme que chacun sent inévitable, sauf à rester englués dans l'empilement de structures lourdes, coûteuses et de moins en moins efficaces.

M. Jean-Louis Dumont a jugé que si la présence de la République sur l'ensemble du territoire était indispensable, des questions aussi fondamentales que celles des lieux d'implantation des sous-préfectures, du rôle des préfets, de la répartition des compétences déconcentrées ne peuvent pas être évitées. La nécessité du débat est donc évidente, et une MEC peut effectivement être une formule appropriée.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a posé des questions sur la possibilité de regrouper par pôles des services extérieurs, de manière à éviter tout éparpillement des structures. La modernisation du travail de l'État s'impose s'agissant des services extérieurs.

M. Jean-Pierre Gorges, Rapporteur spécial, a rappelé qu'il est parfaitement possible de modifier les lieux d'implantation de sous-préfectures et de regrouper les compétences techniques. Il y a souvent plusieurs SCOT dans une même agglomération. Il faut harmoniser autant que faire se peut les zones d'exercice des compétences de l'État, qui se chevauchent trop souvent.

M. Charles de Courson, Président, a estimé que le fait que seulement 77 % des déférés préfectoraux au titre du contrôle de légalité étaient gagnés prouve indéniablement l'existence d'un problème : les préfetures prennent des décisions mal étayées sur le plan juridique. Il est par ailleurs certain que le regroupement des services extérieurs s'impose, et l'on peut à cet égard citer le cas d'une ville de la Marne où depuis un an le poste de sous-préfet est vacant, sans que cela porte atteinte au fonctionnement des services publics : le Secrétaire général assure les fonctions. Il s'est ensuite interrogé sur le fait que les crédits consacrés à la vie politique s'établissent à 30 millions d'euros dans une année où il n'y a pas d'élection, sur le nombre très limité des suppressions de postes dans les sous-préfectures, sur les implantations immobilières outre-mer et sur le niveau des revalorisations indemnitaires des personnels.

M. Jean-Pierre Gorges, Rapporteur spécial, a indiqué qu'il n'avait pas encore reçu de précisions sur l'outre-mer, et que les résultats des contentieux de légalité démontraient un mauvais fonctionnement de certaines prises de décision, en partie explicable par le développement de l'informatique, qui pose parfois des problèmes de communication aux administrés.

Puis, sur la proposition du Rapporteur spécial, la Commission a *adopté* les crédits de la mission Administration générale et territoriale de l'État.

* *
*

Mercredi 19 octobre 2005

Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président

Statuant, en **application de l'article 91, alinéa 10, du Règlement**, sur le rapport de **M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan a poursuivi l'examen des amendements à la **première partie du projet de loi de finances pour 2006** (n° 2540).

Article premier : *Autorisation de percevoir les impôts* :

La Commission a *accepté* l'amendement rédactionnel n° I-290 présenté par M. Gilles Carrez.

Article 2 : *Barème de l'impôt sur le revenu 2005* :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-206 présenté par M. Jean-Pierre Brard, tendant à créer un nouveau barème de l'impôt sur le revenu à neuf tranches.

Après l'article 2 :

La Commission a *repoussé* :

– les amendements n^{os} I-413 et I-145 présentés respectivement par MM. Philippe-Armand Martin et Philippe Feneuil, tendant à fixer à 25% le taux de déduction forfaitaire des revenus fonciers applicable aux bailleurs de biens ruraux si le bien est loué par bail à long terme ;

– les amendements n^{os} I-403 et I-135 présentés par M. Philippe-Armand Martin et Philippe Feneuil, tendant à assimiler le bâtiment emblématique d'un domaine utilisé pour les besoins d'une exploitation viticole à une dépendance de l'exploitation et non à une « résidence de plaisance ou d'agrément ».

La Commission a examiné l'amendement n° I-146 présenté par M. Philippe Feneuil, tendant à porter à 100.000 euros le seuil au-delà duquel les revenus relevant des BIC ou BNC d'un exploitant agricole ne peuvent plus être considérés comme accessoires à l'activité agricole.

Le **Rapporteur général** a estimé souhaitable de rehausser ce seuil, le niveau proposé de 100.000 euros apparaissant excessif.

Suivant l'avis du Rapporteur général, la Commission a *repoussé* l'amendement n° I-146.

La Commission a *repoussé* :

– l'amendement n° I-131 présenté par M. Christian Ménard, tendant à autoriser la réintégration des sommes placées au titre d'une provision pour aléas en cas de baisse de plus de 5% du résultat par rapport à celui de l'année précédente ;

– l'amendement n° I-132 présenté par M. Christian Ménard, tendant à ce que seuls 80% des sommes déduites au titre de la déduction pour aléas fassent l'objet d'une réintégration dans le résultat fiscal de l'exploitant ayant pratiqué la DPA ;

– l'amendement n° I-419 présenté par M. Didier Migaud, tendant à supprimer la réduction d'impôt au titre des déclarations par Internet et du paiement de l'impôt par Internet ou par prélèvement ;

– les amendements n°s I-404 et I-136 présentés respectivement par MM. Philippe-Armand Martin et Philippe Feneuil, tendant à permettre l'amortissement exceptionnel sur 36 mois des dépenses engagées pour la création ou la restauration de murs et murets entourant des immeubles inscrits à l'actif du bilan d'une entreprise agricole ;

– l'amendement n° I-251 présenté par M. Jean-Claude Viollet, tendant à créer un crédit d'impôt en faveur du travail bénévole dans le secteur associatif.

Article 3 : *Amélioration de la prime pour l'emploi :*

La Commission a *accepté* les amendements rédactionnels n°s I-291, I-292, I-293 et I-294 présentés par M. Gilles Carrez.

Article 5 : *Aménagement du régime des réductions de droits applicables aux donations :*

La Commission a *accepté* l'amendement rédactionnel n° I-295 présenté par M. Gilles Carrez.

Article 6 : *Instauration d'un abattement en faveur des transmissions à titre gratuit entre frères et sœurs ainsi que des donations consenties au profit des neveux et nièces :*

La Commission a examiné l'amendement n° I-154 présenté par M. Camille de Rocca-Serra, tendant à étendre l'application de l'abattement sur les donations au profit des neveux et nièces du conjoint du donateur.

Le **Rapporteur général** a observé que l'abattement au profit des neveux et nièces, qui constitue une nouveauté, est, comme à l'accoutumée, cohérent avec les règles du droit civil, lesquelles ne reconnaissent que les liens

du sang. Le cas échéant, une extension aux neveux et nièces du conjoint du donateur pourra être discutée après une première évaluation du dispositif.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-154.

Après l'article 6 :

La Commission a *repoussé* :

– les amendements n^{os} I-209 et I-284 présentés respectivement par MM. Serge Poignant et Rodolphe Thomas, tendant à maintenir le bénéfice de l'abattement applicable aux transmissions de société avec pacte de conservation lorsqu'un des bénéficiaires reçoit des autres bénéficiaires les parts et actions transmises ;

– l'amendement n° I-142 présenté par M. Philippe Feneuil tendant, pour l'application de l'abattement de 75% aux mutations à titre gratuit d'entreprises individuelles, à abaisser à cinq ans la durée de l'engagement de conservation et à prévoir le maintien de l'abattement en cas de cession avec emploi des sommes pour des éléments affectés à l'exploitation de l'entreprise ;

– l'amendement n° I-141 présenté par M. Philippe Feneuil, tendant à relever de 76.000 à 120.000 euros le seuil au-delà duquel l'exonération de droits de mutation à titre gratuit dont bénéficient les parts de groupements fonciers agricoles et de groupements agricoles fonciers, ainsi que de biens ruraux donnés à bail à long terme, est ramenée de 75% à 50% de la valeur des biens transmis ;

– l'amendement n° I-411 présenté par M. Philippe-Armand Martin, tendant à exonérer d'ISF les biens loués à une société à objet principalement agricole contrôlée à plus de 50% par le bailleur ou le détenteur des parts sociales et les membres de son groupe familial.

Article 7 : *Aide à la mobilité des chômeurs de longue durée ou des salariés perdant leur emploi à la suite d'un plan social :*

La Commission a *accepté* les amendements rédactionnels n^{os} I-296, I-297, I-298 et I-299 présentés par M. Gilles Carrez.

Article 8 : *Allègement des revenus foncier suite à mobilité professionnelle :*

La Commission a *accepté* l'amendement rédactionnel n° I-300 présenté par M. Gilles Carrez.

Article 9 : *Allègement de la taxe foncière sur les propriétés non bâties supportée par les exploitants agricoles :*

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-164 présenté par M. Didier Migaud, tendant à la suppression de cet article.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-165 rect. présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à assurer aux collectivités territoriales une compensation intégrale de l'abattement de 20% de la taxe foncière sur les propriétés non bâties au profit des exploitations agricoles.

Après l'article 9 :

La Commission a *repoussé* :

– l'amendement n° I-152 présenté par M. Jean-Pierre Brard, tendant à étendre aux bénéficiaires du RMI l'exonération partielle de taxe foncière sur les propriétés bâties prévue par l'article 1391 B du code général des impôts ;

– l'amendement n° I-323 présenté par M. Jean Gaubert, tendant à conditionner les exonérations de plus-values sur les cessions d'exploitation agricole à la continuation effective de la production.

La Commission a *accepté* l'amendement n° I-216 présenté par M. Charles de Courson, tendant à exonérer les plus-values de cession à titre onéreux d'un fonds agricole lorsque la valeur du fonds n'excède pas 300.000 euros, **le Rapporteur général** ayant rappelé qu'un amendement identique a été adopté par la Commission.

Article 10 : *Suppression de la taxe différentielle sur les véhicules terrestres à moteur compensée par une modification du tarif et du champ d'application de la taxe sur les véhicules de sociétés :*

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-418 présenté par M. Philippe Auberger, tendant à supprimer, à compter du 1^{er} octobre 2006, l'exonération de la taxe sur les véhicules des sociétés dont bénéficient les véhicules de plus de dix ans d'âge, **le Rapporteur général** s'en étant remis à la sagesse de la Commission et ayant estimé que le maintien de véhicules anciens au sein d'un parc automobile de société pouvait refléter un faible volume d'affaires.

Après l'article 10 :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-226 présenté par M. Jean-Pierre Brard, tendant à majorer, en fonction du prix moyen du baril de *brent* coté à Londres, le taux d'imposition des bénéfices des entreprises mettant à la consommation sur le marché intérieur des produits pétroliers et assimilés.

Article 12 : *Création d'une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation applicable aux véhicules à forte émission de CO₂ :*

La Commission a *repoussé* les amendements n^{os} I-171 et I-172 présentés par M. Didier Migaud, tendant à majorer, respectivement, pour les

voitures particulières qui ont fait l'objet d'une réception communautaire et pour les autres voitures particulières, le tarif le plus élevé de la taxe additionnelle.

Après l'article 12 :

La Commission a *repoussé* l'amendement n^{os} I-129 présenté par M. Jean-Marie Binetruy, tendant à instaurer au profit des PME un crédit d'impôt pour l'utilisation de véhicules utilitaires consommant du gazole dont le poids total en charge autorisé est inférieur à 7,5 tonnes.

Article 13 : *Aménagement du régime fiscal privilégié des biocarburants ainsi que du régime de la taxe générale sur les activités polluantes relative aux carburants :*

La Commission a *accepté* les amendements identiques n^o I-174 présenté par M. Jean-Pierre Balligand et n^o I-324 présenté par M. Philippe Auberger, tendant à rétablir l'identité d'assiette entre la TGAP et la TVA pétrolière.

La Commission a *repoussé* :

– l'amendement n^o I-175 présenté par M. Jean-Louis Dumont, tendant à maintenir inchangées les actuelles réductions de TIPP en faveur des biocarburants ;

– l'amendement n^o I-214 présenté par M. Jean-Marie Binetruy, tendant à instaurer au profit des PME un crédit d'impôt pour l'utilisation de véhicules utilitaires consommant du gazole dont le poids total en charge autorisé est inférieur à 7,5 tonnes.

Après l'article 13 :

La Commission a *repoussé* :

– les amendements n^{os} I-331, I-275 et I-287 présentés par Mme Françoise Branget et MM. André Santini et Rodolphe Thomas, tendant à instaurer au profit des PME un crédit d'impôt pour l'utilisation de véhicules utilitaires consommant du gazole dont le poids total autorisé en charge est inférieur à 7,5 tonnes ;

– l'amendement n^o I-166 présenté par M. Christophe Caresche, tendant à inclure dans le champ de la TGAP la mise à disposition dans les commerces de sacs de caisse en plastique non biodégradable ;

– l'amendement n^o I-168 présenté par M. Henri Emmanuelli, tendant à instaurer un prélèvement exceptionnel sur les compagnies pétrolières ;

– l'amendement n° I-271 présenté par Mme Pascale Gruny, tendant à réserver aux distilleries les agréments ouvrant droit à une réduction de TIPP ;

– l'amendement n° I-170 présenté par M. Didier Migaud, tendant à rétablir un mécanisme de « TIPP flottante » ;

– l'amendement n° I-169 présenté par M. Didier Migaud, tendant à supprimer l'exonération de TIPP sur les produits pétroliers destinés à être utilisés comme carburéacteur à bord des aéronefs, le **Rapporteur général** ayant indiqué que cette exonération est accordée en application de la convention de Chicago du 7 décembre 1944 ;

– l'amendement n° I-269 présenté par Mme Pascale Gruny, tendant à fixer dans le code des douanes le taux d'incorporation des biocarburants dans l'essence et le diesel, le **Rapporteur général** ayant estimé préférable le système d'incitation par l'intermédiaire de la TGAP ;

– l'amendement n° I-319 présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à autoriser l'utilisation d'huile végétale pure comme carburant et à l'exonérer de TIPP.

Article 14 : Réforme de l'imposition forfaitaire annuelle :

La Commission a *repoussé* :

– l'amendement n° I-281 présenté par M. Rodolphe Thomas, tendant à maintenir la possibilité de déduire de l'impôt sur les sociétés le montant de l'imposition forfaitaire annuelle ;

– l'amendement n° I-283 présenté par M. Rodolphe Thomas, tendant à porter de deux à quatre ans la période durant laquelle il est possible pour une entreprise de déduire de l'impôt sur les sociétés le montant de l'imposition forfaitaire annuelle ;

– l'amendement n° I-282 présenté par M. Rodolphe Thomas, tendant à porter à 300.000 euros le seuil de chiffre d'affaires pour l'imposition forfaitaire annuelle ;

– l'amendement n° I-276 présenté par M. André Santini, tendant à maintenir la possibilité pour une société mère de déduire de l'impôt sur les sociétés dont elle est redevable l'imposition forfaitaire annuelle dont elles s'est acquittée pour ses filiales.

Article 15 : Renforcement du caractère incitatif du crédit d'impôt recherche :

La Commission a *accepté* suivant l'avis du **Rapporteur général** l'amendement n° I-242 présenté par Mme Nadine Morano, tendant à inclure

dans les dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt recherche les dépenses liées à la création dans les métiers d'art.

Après l'article 16 :

La Commission a *repoussé* :

– l'amendement n° I-182 présenté par M. Patrick Bloche, tendant à relever de 16,5% à 26,5% le taux d'imposition applicable aux plus-values des sociétés d'investissements immobiliers cotées (SIIC) ;

– l'amendement n° I-210 présenté par M. Serge Poignant, tendant à aligner le régime d'imposition des plus-values mobilières sur celui des plus-values immobilières, le **Rapporteur général** ayant rappelé que le projet de loi de finances rectificative comportera la réforme souhaitée par le Président de la République ainsi qu'une refonte des régimes d'exonération des plus-values professionnelles ;

– les amendements n^{os} I-213 présenté par M. Jean-Marie Binetruy, I-285 présenté par M. Rodolphe Thomas et I-386 présenté par M. Jean-Louis Christ, tendant à aligner le régime des plus-values professionnelles en cas de cession de tout ou partie d'une entreprise sur celui des plus-values immobilières.

Article 17 : Plafonnement des provisions pour dépréciation des titres de participation et des immeubles de placement en fonction des plus-values latentes :

La Commission a *accepté* l'amendement rédactionnel n° I-315 présenté par M. Gilles Carrez.

Après l'article 17 :

La Commission a examiné l'amendement n° I-246 présenté par le Président Pierre Méhaignerie, tendant, pour la détermination de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), d'une part, à instaurer un abattement de 75% pour les parts ou actions de sa société détenues par un salarié ou un cadre, d'autre part, à étendre cet abattement aux anciens dirigeants partant à la retraite et, enfin, à relever à 75% l'abattement applicable aux titres faisant l'objet d'un pacte de conservation.

M. Hervé Novelli a jugé cette mesure importante pour l'actionnariat stable des sociétés, dans une logique économique et non patrimoniale.

La Commission a examiné en discussion commune le sous-amendement n° I-397, présenté par M. Hervé Mariton, tendant à étendre le bénéfice de l'abattement aux parts et actions nominatives détenues par l'intermédiaire d'un FCPE ou d'une SICAV et le sous-amendement n° I-420,

présenté par M. Jean-Jacques Descamps, tendant à étendre le bénéfice de l'abattement aux parts et actions détenues par l'intermédiaire d'un FCPE ou d'une SICAV.

Le **Rapporteur général** s'est opposé aux sous-amendements, rappelant que l'amendement n° I-246 tend avant tout à garantir la stabilité de l'actionnariat dans les entreprises, notamment dans les petites et moyennes entreprises, sur le principe de l'*affectio societatis*. C'est pourquoi l'abattement institué ne porterait que sur les parts et actions nominatives et sous réserve du respect d'un délai de conservation de six ans.

Dans ces conditions, le cas envisagé par le sous-amendement n° I-397 entre déjà dans le champ de l'amendement, dans la mesure où les parts et actions considérées sont nominatives. En revanche, si le sous-amendement n° I-420 devait être accepté, l'abattement s'appliquerait aussi à la détention indirecte de parts et actions non nominatives, appartenant à un portefeuille diversifié, ce qui affaiblirait considérablement l'intention initiale.

M. Jean-Jacques Descamps y a vu une incitation pour les salariés à apporter leurs titres dans un FCPE.

Le **Rapporteur général** a souligné que l'extension aux parts et actions non nominatives remettrait en cause l'objectif recherché, parce qu'il deviendrait impossible de vérifier si le délai de conservation est effectivement respecté. De plus, l'amendement propose un dispositif totalement nouveau. Il convient qu'il soit simple, clair et efficace. Lors de l'institution des pactes de conservation, la Commission avait résisté aux diverses demandes d'aménagements, notamment au Sénat, afin de ne pas ouvrir la voie aux montages d'optimisation fiscale. En tout état de cause, il sera possible de procéder à une évaluation au terme de la première année d'existence du dispositif.

Le **Président Pierre Méhaignerie** a observé que beaucoup d'entreprises ont fait l'effort de s'engager dans la démarche de l'actionnariat salarié au travers de fonds d'entreprise et qu'il serait regrettable de ne pas les soutenir.

Le **Rapporteur général** a rappelé que cet actionnariat entre dans le champ de l'amendement dès lors que les parts et actions sont nominatives.

M. Jean-Jacques Descamps a jugé indispensable l'extension proposée, l'actionnariat gagnant en stabilité lorsque des FCPE ont été mis en place.

M. Charles de Courson, évoquant son expérience de rapporteur spécial pour la mission « Transports », a pris l'exemple du syndicat de pilotes d'Air France, encouragé à détenir des participations du groupe dans le cadre du

fonds Concorde, dont il conviendrait d'examiner la situation au regard de l'amendement proposé.

M. Augustin Bonrepaux a demandé le nombre de salariés concernés par ce dispositif et son coût pour le budget de l'État.

M. Philippe Auberger a souligné que le dispositif proposé par l'amendement n° I-246 ne vise que les parts et actions et non les fonds communs de placement. C'est pourquoi le sous-amendement n° I-420 peut apparaître utile. En revanche, un problème réside dans le fait qu'il n'y est fait mention que d'« une société » sans plus de précision. Une rédaction plus rigoureuse serait donc bienvenue.

Le **Rapporteur général** a indiqué à nouveau que le sous-amendement n° I-397 est satisfait par l'amendement qui vise bien les actions et parts nominatives, sans préciser la forme de leur détention (directe ou indirecte). En revanche, le sous-amendement n° I-420 concerne des parts et actions qui ne sont pas nécessairement nominatives, ce qui signifie ouvrir l'éligibilité à des portefeuilles diversifiés, détenus dans une logique de placement, et gérés par des fonds qui n'ont aucune raison de respecter le délai de six ans imposé.

La Commission a *repoussé* les sous-amendements n°s I-397 et I-420, puis a *accepté* l'amendement n° I-246.

La Commission a *repoussé* :

– l'amendement n° I-127 présenté par M. Jean-Claude Abrioux, tendant à exonérer d'impôt de solidarité sur la fortune les personnes physiques non imposables à l'impôt sur le revenu et à modifier le régime d'abattement en faveur de la résidence principale en l'étendant aux biens fonciers non bâtis dont le contribuable se réserve la jouissance exclusive et en instituant une progressivité de cet abattement en proportion de la durée de détention des biens ;

– l'amendement n° I-156 présenté par M. Jacques Myard et l'amendement n° I-150 présenté par M. Pierre-Christophe Baguet, tendant à exclure la résidence principale de l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune ;

– l'amendement n° I-149 présenté par M. Pierre-Christophe Baguet, tendant à instaurer un minimum de 360.000 euros pour l'application de l'abattement de 20% sur la valeur de la résidence principale pour la détermination de l'impôt de solidarité sur la fortune ;

– l'amendement n° I-157 présenté par M. Jacques Myard, tendant à relever de 20% à 50% l'abattement sur la valeur de la résidence principale pour la détermination de l'impôt de solidarité sur la fortune ;

– l'amendement n° I-148 présenté par M. Pierre-Christophe Baguet, tendant à majorer de 5% par personne à charge l'abattement sur la valeur de la résidence principale pour la détermination de l'impôt de solidarité sur la fortune ;

– l'amendement n° I-126 présenté par M. Jean-Claude Abrioux, tendant à relever le montant de l'exonération afférente aux parts ou actions faisant l'objet d'un pacte de conservation pour la détermination de l'ISF de 50 à 75% ;

– l'amendement n° I-395 présenté par M. François Guillaume, tendant à soustraire l'habitation principale et ses dépendances de l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune au profit des retraités dont la pension est inférieure au SMIC ;

– l'amendement n° I-153 présenté par M. Jean-Pierre Brard, tendant à limiter la portée de l'exclusion des œuvres d'art et des objets d'antiquité et de collection de l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune ;

– l'amendement n° I-144 présenté par M. Philippe Feneuil, tendant à étendre le bénéfice de l'exonération d'impôt de solidarité sur la fortune au titre des biens professionnels aux biens ruraux loués par bail à long terme aux jeunes agriculteurs ayant suivi le parcours à l'installation ;

– l'amendement n° I-143 présenté par M. Philippe Feneuil, tendant à supprimer le principe de la limitation aux participations des membres du cercle familial pour l'exonération d'impôt de solidarité sur la fortune au titre des biens professionnels des biens mis à disposition d'une société à objet principalement agricole ;

– l'amendement n° I-158 présenté par M. Jacques Myard, tendant à instituer une réduction de l'impôt de solidarité sur la fortune de 75% des sommes investies dans les PME pour les sociétés dont le siège social est en France, qui ont moins de cinq ans d'activité et dont le capital social est inférieur à 3 millions d'euros.

Après l'article 18 :

La Commission a *repoussé* les amendements n^{os} I-288 présenté par M. Rodolphe Thomas et I-211 présenté par M. Serge Poignant, tendant à exonérer du paiement de redevance audiovisuelle les appareils détenus par les centres de formation des apprentis.

Après l'article 19 :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-179 présenté par M. Didier Migaud, tendant à porter à 80% du taux d'intérêt légal le taux d'intérêt applicable aux régularisations spontanées au cours d'une vérification de comptabilité.

Après l'article 20 :

La Commission a examiné l'amendement n° I-416 présenté par le Gouvernement, tendant, dans la zone A du dispositif, à étendre le prêt à taux zéro aux foyers bénéficiant au maximum de 62.500 euros de ressources annuelles, à autoriser, sous certaines conditions, le transfert de la créance de crédit d'impôt au titre des avances remboursables et à reconduire les sanctions prévues dans le cadre de l'ancien dispositif.

Le **Rapporteur général** a salué cet élargissement du champ d'application du prêt à taux zéro, conforme à l'annonce faite par le Premier ministre lors de sa conférence de presse du 3 septembre dernier.

La Commission a *accepté* l'amendement n° I-416.

La Commission a *repoussé* :

– l'amendement n° I-231 présenté par M. Jean-Pierre Brard, tendant à soumettre au taux réduit de TVA les réseaux énergétiques de chauffage urbain alimentés par la géothermie et la cogénération ;

– l'amendement n° I-177 présenté par M. Didier Migaud, tendant à instaurer une « taxe Tobin » au taux de 0,05% ;

– l'amendement n° I-159 présenté par M. Denis Jacquat, tendant à instaurer un barème réduit de droit sur les bières pour les petites brasseries indépendantes dont la production annuelle est inférieure à 20.000 hectolitres ;

– l'amendement n° I-178 présenté par M. Didier Migaud, tendant à plafonner les hausses de cotisations au titre de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat ;

– l'amendement n° I-188 présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à appliquer au plus tard le 1^{er} janvier 2006 le taux réduit de 5,5% de TVA au bénéfice du secteur de la restauration.

Après l'article 22 :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-186 présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à ce que le niveau des compensations dues aux départements au titre du revenu minimum d'insertion et du revenu minimum d'activité soit ajusté chaque année au niveau des dépenses exécutées par les départements.

Article 24 : Réforme de la dotation globale d'équipement (DGE) des départements :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-321 de suppression de cet article présenté par M. Augustin Bonrepaux.

La Commission a *accepté* les amendements rédactionnels n°s I-335, I-337, I-336 et I-338 présentés par M. Gillez Carrez.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-322 présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à garantir aux départements une compensation intégrale de la suppression de la première part de la dotation globale d'équipement dans la dotation de compensation de la dotation globale de fonctionnement.

La Commission a *accepté* les amendements rédactionnels n°s I-339, I-340 et I-341 présentés par M. Gilles Carrez.

La Commission a *accepté* l'amendement de coordination n° I-343 présenté par M. Gilles Carrez.

Après l'article 25 :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-332 présenté par M. Michel Bouvard, visant à ne pas appliquer en 2006 le coefficient de variation de la dotation de compensation de taxe professionnelle sur la fraction de la dotation perçue au titre du plafonnement des taux.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-181 présenté par M. Jean-Yves Le Bouillonnet, tendant à garantir une compensation intégrale des exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties.

Article 26 : Compensation financière, pour 2006, des transferts de compétences aux régions :

La Commission a *accepté* l'amendement rédactionnel n° I-344 présenté par M. Gilles Carrez.

Article 27 : Compensation financière, pour 2006, des transferts de compétences aux départements :

La Commission a *accepté* les amendements rédactionnels n°s I-345, I-346 et I-347 présentés par M. Gilles Carrez.

Après l'article 27 :

La Commission a examiné l'amendement n° I-133 présenté par M. François Scellier, visant à proposer de nouvelles modalités de compensations devant être attribuées aux départements suite à la suppression totale de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur.

M. François Scellier a indiqué que l'amendement n° I-133 a pour objet de ne pas pérenniser dans la compensation les effets des fraudes éventuelles constatées au cours des dernières années en matière de recouvrement de cette taxe.

M. Charles de Courson a observé que l'ordre de grandeur de la fraude en matière de recouvrement est de 30% environ. Il convient de réévaluer par conséquent les montants de compensation devant être attribués aux départements.

Le **Rapporteur général** a noté que la taxe différentielle sur les véhicules à moteur représente un produit de 140 millions d'euros. La compensation prévue au bénéfice des départements suite à la suppression de cette taxe correspond au transfert d'une partie du produit de la taxe spéciale sur la convention d'assurance.

La Commission a *accepté* l'amendement n° I-133.

Article 29 : Évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'État au profit des collectivités territoriales :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° I-189 présenté par M. Augustin Bonrepaux, visant à majorer de 3 milliards d'euros la dotation globale de fonctionnement.

Article 31 : Suppression des comptes de prêts et comptes d'avances existants en 2005 et création des comptes de concours financiers ; modifications relatives aux comptes de commerce et comptes d'opérations monétaires existants :

La Commission a *accepté* l'amendement rédactionnel n° I-348 présenté M. Gilles Carrez.

La Commission a *repoussé* les amendements identiques n° I-151 présenté par M. Patrice Martin-Lalande et n° I-193 présenté par M. Didier Mathus visant à supprimer le plafonnement des dégrèvements de redevance audiovisuelle pris en charge par l'Etat.

La Commission a *accepté* les amendements de précision n° I-350 et I-349 présentés par M. Gilles Carrez.

Article 34 : Création du compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » :

La Commission a *accepté* les amendements rédactionnels n° I-351, I-352 et I-353 présentés par M. Gilles Carrez.

Article 35 : *Création du compte d'affectation spéciale « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale » :*

La Commission a *accepté* les amendements de précision n^{os} I-355, I-354, I-356 et I-357 présentés par M. Gilles Carrez.

Article 36 : *Création du compte d'affectation spéciale « Pensions » :*

La Commission a *accepté* l'amendement rédactionnel n^o I-358 présenté M. Gilles Carrez.

Article 37 : *Création du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural » :*

La Commission a *accepté* les amendements rédactionnels n^{os} I-359, I-360 et I-361 présentés par M. Gilles Carrez.

Article 38 : *Affectation de recettes au profit d'un établissement public chargé du développement du sport :*

La Commission a *accepté* les amendements rédactionnels n^{os} I-362, I-363 et I-364 présentés par M. Gilles Carrez.

Article 41 : *Financement des allègements généraux de cotisations sociales patronales par le transfert de recettes fiscales à la sécurité sociale :*

La Commission a *repoussé* :

– l'amendement n^o I-197 de suppression de l'article présenté par M. Didier Migaud ;

– l'amendement n^o I-198 présenté par M. Didier Migaud, tendant à limiter l'affectation d'impôts et taxes à la Sécurité sociale à la couverture des seules pertes de recettes découlant d'allègements de cotisations patronales conditionnés à des mesures de création d'emplois, et à maintenir un financement par dépenses budgétaires des allègements qui ne sont pas assortis de telles conditions sur l'emploi ;

– l'amendement n^o I-272 présenté par M. Hervé Mariton, tendant à exclure les droits de circulation sur les vins et les alcools de la liste des impôts et taxes affectés à la Sécurité sociale.

M. Daniel Garrigue a estimé une telle mesure pourtant indispensable et incité la Commission à s'y rallier.

La Commission a alors *accepté* l'amendement n^o I-333 présenté par M. Charles de Courson, tendant à exclure les droits de circulation sur les vins et les alcools de la liste des impôts et taxes affectés à la sécurité sociale.

La Commission a *repoussé* :

– l'amendement n° I-199 présenté par M. Didier Migaud, tendant à substituer au mot « perte » le mot « écart constaté », pour ne pas préjuger de l'effet des allègements de charges sociales sur les recettes de la Sécurité sociale ;

– les amendements identiques n° I-273 présenté par M. Hervé Mariton et n° I-334 présenté par M. Charles de Courson, visant à supprimer les modalités proposées pour s'assurer, avec un recul de trois ans, que l'année 2006 constitue bien une référence incontestable pour la détermination du « panier de recettes » fiscales affectées à la Sécurité sociale ;

– l'amendement n° I-200 présenté par M. Didier Migaud, tendant à poser le principe de la compensation intégrale et automatique d'un écart défavorable entre l'évolution des recettes transférées de l'évolution des pertes de recettes résultant des allègements de charges sociales.

Après l'article 41 :

La Commission a *repoussé* :

– l'amendement n° I-228 présenté par M. Jean-Pierre Brard, visant à exonérer les hôpitaux du paiement de la taxe sur les salaires ;

– les amendements n^{os} I-201 et I-202 présentés par M. Jean-Claude Viollet, tendant à porter de 5.185 euros à 10.900 euros l'abattement dont bénéficient les associations sur la taxe sur les salaires, le premier à compter du 1^{er} janvier 2005, le second à compter du 1^{er} janvier 2006.

Article 51 : Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation d'emplois :

La Commission a examiné l'amendement n° I-244 présenté par M. Jean-Pierre Brard, tendant à majorer l'évaluation des recettes inscrite à la ligne 2802 de l'état A annexé au présent projet de loi de finances, qui correspond aux recouvrements poursuivis à l'initiative de l'Agence judiciaire du Trésor.

M. Jean-Pierre Brard a rappelé que l'administration des impôts a adressé une notification de redressement suivie d'un avis de mise en recouvrement des droits, pénalités et intérêts de retard dus par l'association « les Témoins de Jéhovah » pour des dons non déclarés. L'arrêt de la cour d'appel de Versailles de février 2002 a d'ailleurs été confirmé par la Cour de cassation en octobre 2004. Doivent être recouverts plus de 22 millions d'euros à titre principal et autant au titre des pénalités et intérêts de retard.

Le **Rapporteur général** a observé que les sommes en cause n'ont toujours pas été recouvrées par l'État, mais a relativisé la portée normative d'un tel amendement. Par ailleurs, il faut noter qu'un recours de l'association

est actuellement en cours d'examen devant la Cour européenne des droits de l'Homme.

M. Jean-Pierre Brard a indiqué qu'en matière de questions religieuses, du fait du principe de subsidiarité applicable au sein de l'Union européenne, les États ont pleine et entière compétence. En outre, quelle que soit l'issue du recours intenté devant une juridiction européenne, il appartient à l'État de prendre ses responsabilités et de garantir le recouvrement effectif en 2006 des sommes dues par cette secte.

M. Charles de Courson s'est étonné de l'absence de recouvrement des sommes dues malgré deux décisions de justice. On peut s'interroger sur les raisons d'une telle situation en totale contradiction avec les principes de droit.

Le **Rapporteur général** a vu dans l'amendement présenté par M. Jean-Pierre Brard un amendement d'appel. Il consiste en effet à majorer le montant de ce qui n'est qu'une évaluation de recettes non fiscales. L'adoption d'un tel amendement n'emporte aucun effet juridique.

La Commission a *accepté* l'amendement n° I-244.

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

Mardi 18 octobre 2005

Présidence de M. Philippe Houillon, président

La Commission a procédé à l'audition de M. Nicolas Sarkozy, ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, et de M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, sur les crédits des missions sécurité, sécurité civile, administration générale et territoriale de l'État et relations avec les collectivités territoriales pour 2006.

Après avoir rappelé qu'il était habituel que la Commission entende des membres du Gouvernement venus lui présenter leurs budgets pour l'année suivante, le **président Philippe Houillon** a souligné qu'il convenait, cette année, de parler de missions plutôt que de budgets, puisqu'aux termes de la loi organique du 1^{er} août 2001, les crédits ouverts par les lois de finances pour couvrir chacune des charges budgétaires de l'État sont regroupés par mission relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs ministères.

Sur les cinq missions relevant en tout ou partie du ministère de l'intérieur, quatre intéressent directement la Commission : la sécurité, la sécurité civile, l'administration générale et territoriale de l'État et les relations avec les collectivités territoriales, qui relèvent plus spécifiquement du ministre délégué.

Il conviendrait que le ministre d'État expose les incidences immédiates de la mise en œuvre de la LOLF pour le ministère de l'intérieur, en particulier en ce qui concerne la poursuite de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) et la réalisation de sa quatrième tranche, ou encore l'administration territoriale de l'État, dont le rôle pilote en la matière doit être souligné.

S'agissant des collectivités territoriales, il serait bon que les ministres puissent, en premier lieu, faire le point sur le financement des transferts de compétences et, en second lieu, faire part à la Commission des remarques que leur inspire le sévère constat qui a récemment été dressé en matière d'intercommunalité.

M. Nicolas Sarkozy, ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a souligné que si le budget du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, atteignant 13,7 milliards d'euros, répartis entre 5 missions et 11 programmes, était apparemment en baisse de 0,1 %, ce chiffre n'était pas significatif, compte tenu des changements de périmètre induits par la LOLF, des changements de méthode pour la comptabilisation des pensions et de certaines cotisations, ainsi que de certaines réformes comme celle de la DGE des départements. À périmètre constant, le budget du ministère ressort en hausse de 3,4 %, avec une augmentation de 3,5 % pour la police hors dépenses de personnel, de 3,6 % pour l'administration générale et territoriale de l'État, et de 2,1 % pour la sécurité civile. Le nombre d'emplois, selon la nouvelle norme en équivalents temps plein travaillés, est également en progression, pour se fixer à environ 186 000.

S'agissant de la mission sécurité, 2006 sera la quatrième année d'application de la LOPSI. Certains doutaient de la réalisation effective de cette loi de programmation. Sans doute auront-ils l'honnêteté de reconnaître qu'ils s'étaient trompés...

Pour atteindre les objectifs de performance qui lui sont assignés, le programme « Police nationale » disposera de 8,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 8 milliards d'euros en crédits de paiement. Les moyens de fonctionnement, d'intervention et d'investissement sont en progression sensible, à 1,110 milliard d'euros en crédits de paiement. À périmètre constant, cela représente une hausse de 3,5 %, soit 38 millions d'euros.

La lutte contre l'immigration irrégulière, et c'est là un choix politique, bénéficiera de la totalité des moyens nouveaux, lesquels contribueront notamment à financer l'augmentation du nombre de places en centres de rétention administrative, l'accroissement du nombre des reconduites à la frontière, ainsi que d'autres dépenses concourant à la maîtrise de l'immigration, en particulier les visas biométriques. Ces derniers revêtent une importance particulière, dans la mesure où le séjour irrégulier sur le territoire est rendu possible par les visas de tourisme. Les intéressés entrent en France avec un visa de trois mois, s'y installent, après quoi ils perdent la mémoire ainsi que leurs papiers. Le visa biométrique permet de leur rendre la mémoire en même temps que leurs papiers...

Les grands programmes LOPSI d'amélioration de l'équipement et de la protection des fonctionnaires seront poursuivis. À la fin de l'année 2006, la Police nationale détiendra 105 800 pistolets Sig-Sauer, et près de 80 % des policiers en seront dotés. Le taux de 100 % sera atteint dès 2007. D'autre part, 45 500 nouvelles tenues d'uniforme seront achetées en 2006, et toutes les commandes seront achevées pour équiper l'ensemble des fonctionnaires.

Le saut technologique qui a été mis en œuvre se traduira de façon concrète par l'arrivée de 500 caméras embarquées dans les véhicules de police, complétant les 100 systèmes déjà en place en octobre 2005. D'ici deux ou trois ans, la totalité des véhicules d'intervention nocturne devront en être dotés. Les fonctionnaires intervenant porteront également une caméra miniaturisée. Ces caméras permettent de rassembler des preuves judiciaires irréfutables. Or, la relative inefficacité de la lutte contre les violences urbaines s'explique d'abord et avant tout par la difficulté de constituer des preuves judiciaires. C'est bien cette absence de preuves qui a conduit, par exemple, la cour d'assises des Pyrénées-Atlantiques à acquitter récemment les huit jeunes de la cité de l'Ousse-des-Bois, à Pau, qui avaient incendié au cocktail Molotov un commissariat de quartier le 27 septembre 2003. À l'inverse, les caméras permettent de protéger les fonctionnaires quand ils se retrouvent en position d'accusés. S'agissant de la police aux frontières (PAF), par exemple, aucune polémique n'a eu lieu sur le thème des « brutalités policières » depuis que tous les embarquements sont filmés.

Est également prévue l'acquisition de 1 000 pistolets à impulsion électrique, qui permettent aux policiers de disposer d'armes dont ils peuvent se servir, car non létales. Les armes létales ne sont pas adaptées aux violences auxquelles la police doit faire face. Le policier qui a été récemment victime, à Bastia, d'un véritable lynchage a fait preuve d'un courage proprement héroïque en décidant de ne pas faire usage de son arme à feu. S'il avait été doté d'un pistolet à impulsion électrique, il aurait pu s'en servir sans provoquer de drame. Les armes non létales permettent de sortir de l'alternative entre l'intervention de policiers en très grand nombre et l'absence d'intervention. En outre, certaines d'entre elles sont accompagnées d'une carte à puce permettant de retracer les conditions de l'intervention.

La modernisation technologique se traduira aussi par la poursuite du déploiement du système de transmission ACROPOL dans une trentaine de nouveaux départements, pour un coût de 65 millions d'euros. À la fin de l'année 2006, plus de 90 % des policiers utiliseront ACROPOL.

Les crédits immobiliers seront maintenus à un niveau très élevé : 331 millions d'euros en autorisation d'engagement et 140 millions d'euros en crédit de paiement. Cela permettra la poursuite des grands projets immobiliers de Lille et de Lyon, la mise en chantier des commissariats de Château-Thierry, Meyzieu, Montereau-Fault-Yonne et Voiron, ainsi que la création d'un pôle immobilier « renseignement » à Levallois-Perret, regroupant la DST, les Renseignements généraux et la DNAT. Ce dernier projet constituera une première étape de la nécessaire harmonisation de l'activité de ces trois structures.

S'agissant des personnels, 1 300 recrutements supplémentaires auront lieu dans la police nationale. Ainsi à l'issue de la quatrième année d'application de la LOPSI, ce sont bien, comme prévu, 80 % des 6 500 recrutements supplémentaires qui auront été réalisés.

Le budget 2006 assure le financement de la troisième tranche de la réforme des corps et carrières, pour un total de 59 millions d'euros.

Contrairement au budget de la police, qui est regroupé en un seul programme, le budget de la gendarmerie est retracé au sein de deux programmes distincts : le programme « Gendarmerie nationale », doté de 6,7 milliards d'euros en crédits de paiement, placés sous la responsabilité du directeur général de la gendarmerie nationale ; le programme « Soutien de la politique de défense », d'un montant de 600 millions d'euros, soit tous les crédits immobiliers et l'informatique de gestion de la gendarmerie, placés sous la responsabilité du secrétaire général pour l'administration du ministère de la défense. Il serait souhaitable que cette situation soit corrigée : celui qui emploie la gendarmerie devrait pouvoir gérer la totalité du budget qui lui est consacré. Le fait que les gendarmes soient des militaires n'empêche pas qu'ils soient mis à la disposition d'un ministère civil. La brigade de sapeurs-pompiers de Paris est entièrement composée de militaires, ce qui ne l'empêche pas d'être sous l'autorité unique du ministre de l'intérieur.

En 2006, 2 000 recrutements de gendarmes supplémentaires seront réalisés, permettant d'atteindre près de 73 % des effectifs supplémentaires prévus par la LOPSI, soit une proportion légèrement inférieure à celle qui aura été réalisée s'agissant des effectifs de police. La raison en est que la gendarmerie n'est pas prioritaire lorsque les créations d'effectifs doivent être réparties entre elle et les trois autres armes.

Par effet « miroir » de la réforme des corps et carrières de la police, un plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées (PAGRE) a été mis en place sur la période 2005-2012. Comme pour la police, il s'agit de reconnaître à leur juste niveau les fonctions assumées par les militaires de la gendarmerie et de renforcer l'encadrement de cette institution pour la rendre plus efficace. En 2006, la dynamique initiée en 2005 sera poursuivie : 750 postes de sous-officiers seront transformés en postes d'officiers et 906 postes de gendarmes en postes de gradés.

En termes de renouvellement, de modernisation et d'équipements nouveaux, le budget 2006 permettra d'acquérir 24 500 nouvelles tenues et 12 000 pistolets automatiques Sig-Sauer, de poursuivre le renouvellement du parc automobile des groupements de gendarmerie départementale, la modernisation du réseau de communications Rubis et le déploiement du réseau

tactique Corail. Il est important que tous les policiers et gendarmes sortant des écoles aient reçu une formation au Tonfa.

Par ailleurs, le budget 2006 permet à la gendarmerie de retrouver une capacité d'investissement qu'elle avait perdue en 2004 et 2005, notamment dans le domaine de l'immobilier. La tension précédemment constatée sur les loyers et qui a posé tant de problèmes au niveau local devrait être allégée. En outre, la gendarmerie va contribuer à la construction de places nouvelles en centres de rétention administrative, ce qui est essentiel pour le succès de la nouvelle politique de l'immigration.

La répartition du budget de la gendarmerie en deux programmes pose la question des moyens de pilotage qui sont donnés au directeur général de la gendarmerie nationale. En effet, hors rémunérations, environ 40 % des moyens de la gendarmerie ne sont pas placés sous sa responsabilité. La gestion de ces deux programmes devra, bien entendu, passer par un dialogue permanent entre les deux responsables de programme. Il n'en demeure pas moins que les choses seraient plus simples si le DGGN avait l'intégralité du budget de la gendarmerie sous sa responsabilité, comme c'est le cas pour le DGPN avec le budget de la police.

Trois objectifs stratégiques ont été ajoutés, communs à la police et à la gendarmerie. Ils synthétisent l'objectif général de sécurité et de protection des personnes et des biens et reflètent de manière transversale l'ensemble des actions des deux programmes. Ces trois objectifs sont les suivants : réduire la délinquance générale ; réduire la délinquance de voie publique ; réduire le nombre d'accidents, de tués et de blessés sur les routes.

Les objectifs chiffrés correspondants ont été fixés pour 2006 à un niveau ambitieux afin d'ancrer dans la durée les résultats déjà obtenus : pour la cinquième année consécutive, le nombre de crimes et délits constatés en zone police comme en zone gendarmerie doit baisser ; la délinquance de voie publique doit encore reculer ; le taux d'élucidation des faits constatés par la police, qui a été porté de 23,9 % en 2002 à 29,2 % en 2004, doit encore progresser en 2006. La gendarmerie devra atteindre un taux de 39,5 %, contre 38,7 % en 2004.

S'agissant des violences à la personne, les plus graves diminuent. Celles qui augmentent sont les violences intra-familiales. Que cet accroissement traduise un développement réel de ce phénomène ou qu'il témoigne d'une plus grande sensibilisation à ce type de violences, il importe de donner à la police les moyens adaptés lui permettant d'intervenir dans les familles. Dans chaque département, des équipes seront prochainement constituées, qui seront spécifiquement dédiées à ces interventions. D'autre part, des modifications législatives doivent être introduites, car la législation

existante est telle qu'une femme battue par son mari en pleine nuit n'a d'autre solution que de quitter le domicile.

En ce qui concerne les violences urbaines, 17 compagnies républicaines de sécurité et 7 escadrons de gendarmerie mobile seront mobilisés dans les quartiers les plus difficiles, et aux heures les plus difficiles. Il est souhaitable que les interventions des forces de l'ordre soient effectuées par petites équipes. D'autre part, la vidéosurveillance doit être développée, afin de s'adapter aux nouvelles formes de l'économie souterraine.

La lutte contre l'immigration illégale sera encore renforcée, avec un objectif de 25 000 éloignements d'étrangers en situation irrégulière. Un effort particulier devra être consenti dans les départements et territoires d'outre-mer. La situation est explosive à Mayotte, où les immigrés clandestins représentent 30 % de la population. Elle est très difficile en Guyane, mauvaise à la Martinique et médiocre à la Guadeloupe.

En ce qui concerne la sécurité civile, ses moyens, hors masse salariale, sont en baisse de 3,8 %. Cette baisse ne traduit en rien une diminution de l'effort, mais tout simplement l'achèvement des programmes d'acquisition des deux avions gros porteurs de type Dash 8 et des hélicoptères EC 145. Ceux-ci peuvent atteindre une vitesse de 260 à 280 kilomètres-heure, contre 170 kilomètres-heure pour les Alouette III. En outre, les EC 145 peuvent embarquer des commandos, ce qui est important pour les interventions de secours en montagne. Dans les principales agglomérations, ils pourront également être mis à la disposition des forces de l'ordre.

L'opération nouvelle la plus importante est le financement du remplacement des avions bombardiers d'eau perdus accidentellement en mars 2004 et au cours de la saison "feux" de 2005, soit 21 millions d'euros. Ces crédits seront complétés par des moyens supplémentaires dégagés en 2005.

Les crédits du fonds d'aide à l'investissement des SDIS, créé en 2003 pour soutenir ceux-ci dans leurs investissements, seront en hausse en autorisations d'engagement - + 9% - et stables en crédits de paiement, soit 65 millions d'euros.

La part de ce fonds consacrée au financement du projet ANTARES sera accrue. Ce projet vise à accroître l'inter-opérabilité des services de l'État et des SDIS, en rendant possible l'accueil des SDIS sur le réseau ACROPOL de la police. À terme, il permettra d'évoluer vers un réseau unifié pour l'ensemble des services de sécurité et d'urgence. Pour l'année 2006, l'État subventionnera deux expérimentations ANTARES.

S'agissant des feux de forêt, la doctrine d'emploi des moyens aériens doit être révisée à la lumière des drames de l'été dernier. Les moyens aériens ne devraient être mobilisés qu'en cas de risque de mort d'homme.

L'administration générale et territoriale disposera de 2,6 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et de 2,2 milliards d'euros de crédits de paiement.

Ces moyens permettront notamment la poursuite de la mise en œuvre du nouveau système d'immatriculation des véhicules, qui rendra possible la dématérialisation de près de 60 % des 23 millions d'opérations touchant à l'immatriculation. Les préfetures, en complément de leur compétence générale sur l'immatriculation, élargiront leur rôle au contrôle et au conseil auprès des professionnels. L'investissement prévu est de plus de 13 millions d'euros entre 2005 et 2009, dont 4 millions en crédits de paiement en 2006.

Six consulats disposent des équipements de biométrie, qui doit être progressivement généralisée, et il a été proposé aux membres du G5 de mutualiser les moyens.

Quant aux crédits de fonctionnement des préfetures, ils ont été globalement préservés et reconduits à l'identique par rapport à 2005, avec 230 millions d'euros.

Afin de pouvoir consacrer plus de temps aux réponses aux questions des membres de la Commission, le ministre d'État leur a proposé de leur faire parvenir une note écrite détaillant l'ensemble des moyens budgétaires du ministère et leur emploi.

M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, a souligné que le projet de loi de finances pour 2006 était marqué par la volonté de poursuivre l'effort en faveur des collectivités territoriales.

C'est pourquoi le premier objectif a été de reconduire le contrat de croissance et de solidarité et de consolider la réforme de la DGF qui figure dans la loi de finances pour 2005. Le deuxième objectif est le soutien de l'État à l'investissement des collectivités locales. Le troisième est un effort particulier en faveur du monde rural. Le quatrième, enfin, est de permettre aux collectivités d'exercer au mieux leurs nouvelles compétences.

Les concours financiers de l'État aux collectivités s'élèvent cette année à plus de 64,9 milliards d'euros, soit environ un cinquième du budget de l'État.

Les règles d'indexation du contrat de croissance et de solidarité – taux de l'inflation, majoré du tiers de celui de la croissance du PIB, pour

l'enveloppe normée – seront reconduites en 2006. Avec une hypothèse d'inflation de 1,8 % en 2006 et une hypothèse de progression de 1,75 % du PIB en 2005, l'enveloppe du contrat de croissance progressera de 2,49 % en 2006. Pour mémoire, elle avait progressé de 2,87 % en 2005, de 1,7 % en 2004 et de 2,3 % en 2003.

Au total, cette enveloppe, qui regroupe notamment la DGF, la DGE et la DGD, atteindra près de 44 milliards d'euros en 2006. La DGF, à elle seule, progressera de 2,73 %, ce qui représente plus d'un milliard d'euros. La DGF des communes et des EPCI progressera ainsi de plus de 577 millions d'euros, celle des départements de 297 millions, celle des régions de 135 millions.

La péréquation pourra atteindre en 2006 un niveau inégalé à ce jour. Ainsi, la péréquation départementale pourra progresser entre 9,2 et 11,2 %, selon le choix du Comité des finances locales. Pour les régions, elle pourra augmenter jusqu'à 37,2 %.

La consolidation de la réforme de la dotation de solidarité urbaine (DSU) – qui augmente à nouveau de 120 millions d'euros – s'effectuera au travers de trois mesures. La première est la consolidation de la majoration de 20 millions d'euros de l'enveloppe des communes de 5 000 à 10 000 habitants intervenue en 2005. En l'absence d'une telle mesure, ces communes auraient subi une chute brutale de leurs dotations. La deuxième mesure est l'extension aux communes de plus de 200 000 habitants des deux coefficients multiplicateurs, proportionnels à la population en zones urbaines sensibles (ZUS) et en zones franches urbaines (ZFU). Seraient notamment concernées Strasbourg, Lille, Marseille, Toulouse, sans pour autant revenir sur la progression dont ont bénéficié en 2005 les villes de moindre importance. La troisième consolidation proposée est relative à la mise en place d'une deuxième tranche de garantie pour les communes ayant perdu leur éligibilité en 2005. Elles ont bénéficié en 2005 d'une garantie à 100 %. Pour 2006, il est donc proposé de leur attribuer 50 % du montant perçu précédemment.

Il est proposé d'abonder la DGF 2006 du montant de la régularisation 2004. Celle-ci s'établit à 92 millions d'euros. Il ne s'agirait pas de l'allouer aux communes et EPCI au prorata des attributions 2004, mais d'en faire une utilisation plus dynamique et conforme à l'esprit qui a présidé, l'an dernier, à la réforme de la DGF.

S'agissant du financement de la garantie de sortie sur deux ans pour les communes ayant perdu en 2005 le bénéfice de la dotation « élu local », des erreurs ont été commises dans les simulations qui avaient été réalisées. Elles seront corrigées.

Une réforme de la DGE des départements est nécessaire. Actuellement, le taux de concours de la fraction principale de la première part de la DGE des départements est très faible : 2,77 % en 2005. À titre de comparaison, le taux de concours de la deuxième part s'élève à 14 %. Il est donc proposé que la première part de la DGE des départements soit supprimée. C'est d'ailleurs une analyse identique qui avait conduit à décider, en 1996, la suppression de la première part de la DGE des communes. Bien entendu, cette suppression de la première part ne se fera pas sans contrepartie.

Pour le financement des SDIS, les départements percevront une majoration de leur dotation de compensation d'un montant de 15 millions d'euros qui sera répartie au prorata de la moyenne des attributions de DGE perçues par le SDIS du département concerné en 2002, 2003 et 2004. L'État tiendra les engagements pris s'agissant du financement de la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires : ainsi, l'abondement de la DGF des départements figurant en loi de finances pour 2005 sera porté de 20 à 30 millions d'euros.

Les règles d'attribution du Fonds de compensation de la TVA seront clarifiées. De nombreuses incompréhensions entourent le dispositif actuel, notamment du fait d'évolutions jurisprudentielles concernant les biens mis à disposition de tiers. La réforme proposée ouvre désormais le bénéfice du FCTVA à ces situations, dès lors que l'utilisation de l'équipement par le tiers constitue une simple modalité d'exécution d'un service public ou répond à un besoin d'intérêt général. Très concrètement, une collectivité pourra désormais bénéficier plus sûrement du FCTVA lorsqu'elle construira une maison de retraite et en confiera la gestion à un tiers, ou encore lorsqu'elle mettra les locaux dont elle est propriétaire à la disposition d'une association dépourvue d'activité concurrentielle.

Outre la simplification du contrôle exercé par les préfetures sur les demandes de reversement, cette réforme présente un double intérêt pour les collectivités : un intérêt financier, puisque le montant du FCTVA inscrit dans le projet de loi de finances est supérieur à 4 milliards d'euros, soit une progression de 6,3 % par rapport à 2005 ; un intérêt opérationnel, puisque les conditions d'intervention du FCTVA ne viendront plus interférer dans les choix effectués par la collectivité pour la gestion de ses services publics, que seul le souci de l'utilité et de l'efficacité doit conduire.

Le projet de loi de finances comporte également plusieurs mesures visant à soutenir le développement du monde rural.

D'abord, l'affectation de la régularisation 2004 à la péréquation garantit une progression de 15 % de la dotation de solidarité rurale, dans un souci d'équilibre avec la péréquation urbaine. Deuxièmement, en ce qui

concerne le soutien spécifique à l'investissement, la réforme de la DGE préserve les territoires ruraux. La compensation de 74 millions d'euros bénéficiera notamment à 23 des 24 départements bénéficiant de la dotation de fonctionnement minimale avant son élargissement en 2005. Troisièmement, une enveloppe de 20 millions d'euros sera redéployée pour soutenir les projets innovants de services au public en milieu rural. Cette enveloppe concernera également les communes éligibles à la seconde fraction de la dotation de solidarité rurale en plus des EPCI traditionnellement éligibles à la DDR, et pourra financer des dépenses d'investissement comme de fonctionnement.

S'agissant des transferts de compétences, le projet de loi de finances pour 2006 traduira, sur le plan financier, la mise en œuvre des transferts prévus par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Les charges ainsi transférées en deux ans, au titre de 2005 et 2006, s'élèvent à 1,4 milliard d'euros, dont 963 millions d'euros l'ont été au profit des régions et 294 millions d'euros au profit des départements. Ces transferts ont été intégralement compensés dans le respect des principes posés par la loi du 13 août 2004.

Ces transferts de charges sont évalués de manière contradictoire et transparente sous le contrôle attentif de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), présidée par le sénateur Jean-Pierre Fourcade. Elle s'est réunie à sept reprises au cours du premier semestre 2005 afin d'examiner la compensation des transferts intervenus en 2005 et examinera, durant les prochains mois, les projets d'arrêtés interministériels établissant de manière définitive le droit à compensation au titre des transferts opérés dès 2005.

L'engagement de l'État d'assurer une compensation à la fois intégrale et concomitante a été respecté. La CCEC en a donné acte au Gouvernement, et tout particulièrement lors de sa réunion du 6 octobre dernier.

Le PLF 2006 est donc marqué par l'effort de solidarité et d'équilibre de l'État envers les collectivités.

Après les exposés des ministres, les rapporteurs pour avis sont intervenus.

Après avoir souligné que le regroupement des crédits de la police et de la gendarmerie dans une même mission constituait une avancée notable, **M. Gérard Léonard, rapporteur pour avis des crédits de la mission sécurité**, a déploré que le programme « Gendarmerie » n'inclue pas les crédits immobiliers et l'informatique. Il a souhaité connaître les initiatives que le

ministre d'État comptait prendre afin de mutualiser et d'optimiser les moyens de la police et de la gendarmerie.

Il a salué la poursuite de la baisse de la délinquance, d'autant que celle-ci s'accompagne d'une hausse du taux d'élucidation et d'une hausse des crimes et délits dont la constatation relève de l'initiative des services. Pour autant, un phénomène inquiète qui est la hausse des violences urbaines. Il a souhaité connaître le point de vue du ministre d'État sur les moyens de mieux appréhender la réalité de ce phénomène et de mieux le combattre, au-delà des dispositions importantes de la proposition de loi relative au traitement de la récidive des infractions pénales récemment adoptée en deuxième lecture par l'Assemblée.

S'agissant des violences familiales, il a rappelé que, s'inspirant d'une pratique expérimentée à Douai, la Commission avait adopté un amendement à ce même texte, visant à ce que l'auteur des faits puisse être soustrait du foyer conjugal pour être placé en garde à vue, ou en foyer, afin que la victime demeure à son domicile. Adopté par l'Assemblée lors de son examen en deuxième lecture, cet amendement est devenu l'article 15 *quater* A du texte transmis au Sénat le 14 octobre dernier.

Après avoir souligné que les moyens de la sécurité publique devaient s'adapter en fonction de l'évolution de la délinquance, notamment par l'accroissement de la présence nocturne et une plus grande utilisation des forces mobiles en matière de sécurisation, le rapporteur pour avis a déploré que certains aient pu présenter la réforme de la police de proximité comme une volonté de privilégier le travail d'enquête et la sanction par rapport à la présence sur le terrain, alors qu'il s'agit de deux impératifs qui ne peuvent aller l'un sans l'autre. Afin d'assurer cette présence indispensable sur le terrain, il est nécessaire de porter le nombre d'adjoints de sécurité à un niveau optimal. La question qui se pose est de savoir si ce niveau a été atteint ou si des évolutions sont envisagées.

S'agissant des exigences de déontologie, il a souligné qu'il était de l'intérêt même des forces de sécurité de les respecter de façon scrupuleuse. Même si elle ne relève pas à proprement parler de la déontologie, la question de l'accueil du public est essentielle. À cet égard, la situation sur le terrain est très contrastée et le rapporteur a souhaité savoir si de nouvelles impulsions seront données en la matière.

En réponse au rapporteur pour avis, **le ministre d'État** a souligné qu'il ne pouvait envisager son action en 2005 de la même manière qu'en 2002. À cette époque, les forces de police et de gendarmerie étaient démobilisées, désorientées et manquaient de moyens. En 2005, elles sont mieux équipées,

plus nombreuses et fortement soutenues. L'action du ministère doit donc être plus qualitative que quantitative.

Il importe de responsabiliser davantage les cadres, en leur permettant d'engager les moyens selon la réalité du terrain et non seulement en fonction du contenu des circulaires. La nouveauté de cette approche ne saurait être sous-estimée, car elle peut d'une certaine façon être perçue comme inquiétante par certains responsables hiérarchiques.

Il est essentiel, en outre, que les forces de sécurité soient présentes sur le terrain aux heures où sont commis le plus grand nombre de délits. C'est pourquoi la main-courante informatisée sera un outil essentiel d'aide à la décision. C'est aussi pourquoi un certain nombre d'implantations immobilières devront être fermées.

En troisième lieu, une plus grande coopération entre la police et la gendarmerie est nécessaire. Il importe de rapprocher tant les fichiers – dont l'utilité ne saurait être remise en cause – que les formations.

Dans les 333 brigades anti-criminalité, 37 % des effectifs sont exclusivement employés dans des activités nocturnes. C'est dans ce sens qu'il faut aller. Car si la police ne procède pas à des interpellations, la question se pose de savoir à quoi elle sert. Il est en outre souhaitable que les policiers et les gendarmes soient assez respectés pour qu'il leur soit possible d'intervenir par équipes de deux ou trois. C'est pourquoi il convient que l'agression d'un policier ou d'un gendarme soit sanctionnée de manière exemplaire. Récemment un individu a été condamné à deux ans de prison pour avoir donné un coup de pied à un magistrat dans une salle d'audience. Des condamnations, même inférieures de moitié, seraient souhaitables pour sanctionner les agressions contre un policier ou un gendarme.

S'agissant de la déontologie, 2 563 policiers ont fait l'objet de sanctions en 2004. Aucun corps de l'État n'est aussi surveillé que la police, et les sanctions contre les fonctionnaires fautifs ne sont nulle part aussi sévères. C'est la contrepartie du soutien qu'il convient d'apporter aux forces de sécurité dans l'exercice de leurs fonctions. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les récentes déclarations du président de l'Union syndicale des magistrats n'ont aucune espèce de crédibilité.

S'agissant des autres questions évoquées par le rapporteur pour avis, le Gouvernement tiendra le plus grand compte de ses recommandations, qui sont fondées sur une très grande connaissance du terrain, un très grand attachement aux forces de l'ordre et au ministère de l'intérieur. Celui-ci a besoin de ses compétences et de son soutien.

M. Thierry Mariani, rapporteur pour avis des crédits de la mission sécurité civile a rappelé les accidents dramatiques de l'été dernier, au cours desquels quatre hommes ont trouvé la mort et trois appareils ont été perdus. Il a souhaité connaître les intentions du ministre d'État quant au remplacement de ces appareils.

Il a interrogé le ministre d'État sur les initiatives qu'il envisage afin de renforcer le mécanisme communautaire de protection civile en tirant les leçons de la coopération européenne à l'occasion du tsunami et des incendies du Portugal.

Il a également souhaité obtenir des précisions sur la mise en œuvre de l'interopérabilité des réseaux au travers du programme ANTARES.

Par ailleurs, il a souhaité connaître le bilan des conventions tripartites entre les services du SAMU, les SDIS et les ambulanciers privés.

Il s'est enfin enquis des premiers résultats des mesures en faveur du développement du volontariat et ses projets dans ce domaine, ainsi que sur le bilan qu'il était possible de dresser du nouveau dispositif de fin de carrière en faveur des sapeurs-pompiers professionnels.

En réponse au rapporteur pour avis, **le ministre d'État** a précisé qu'un Canadair a remplacé en juin 2005 celui détruit en mars 2004. Un autre marché d'acquisition d'un Canadair sera passé avant la fin de l'année. Les Trackers seront remplacés à l'identique, à moins qu'un équivalent tienne dans la même enveloppe budgétaire.

Face aux incendies qui l'ont frappé, le Portugal a souffert d'une organisation trop décentralisée. C'est la raison pour laquelle ses moyens nationaux n'ont pu être mobilisés. Le ministre d'État a proposé au nom de la France la création d'une force de sécurité civile européenne, qui pourrait se doter de très gros porteurs. Elle permettrait de mutualiser les moyens.

Le ministre d'État a rappelé que les 250 000 pompiers se répartissent entre 30 000 militaires, 20 000 professionnels et 200 000 volontaires. Il a obtenu du ministre des finances la défiscalisation d'une partie des charges payées par les employeurs de sapeurs-pompiers volontaires lorsqu'ils partent en mission au titre des dispositions fiscales relatives au mécénat. Un bilan sera dressé dans six mois. À l'heure où la technicité et le nombre des interventions s'accroissent, la question du volontariat est centrale.

Le nouveau dispositif de fin de carrière peut toucher une population de plus de 4 300 sapeurs-pompiers professionnels âgés d'au moins cinquante ans. Le ministre d'État s'est dit prêt à revenir devant la Commission pour évaluer cette mesure et ses conséquences financières. Pour l'heure, on

peut seulement constater que les personnels ne manifestent pas leur mécontentement.

S'agissant du programme ANTARES, sera présenté à la fin de l'année 2005, devant la Conférence nationale des services d'incendie et de secours, le retour d'expérience sur l'exercice de sécurité civile qui a eu lieu aujourd'hui même dans le département de l'Ain, où est accueillie depuis le début de l'année la plate-forme nationale d'expérimentation du réseau ANTARES.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier, rapporteur pour avis des crédits de la mission administration générale et territoriale de l'État, a souligné que les préfets qu'il a pu rencontrer dans le cadre de la préparation de son rapport lui ont tous semblé fortement impliqués dans la mise en œuvre de la LOLF. Toutefois, une question se pose de manière récurrente, celle de la latitude dont ils disposent dans l'allocation des moyens sur le territoire dont ils sont responsables, compte tenu de la relative verticalité des budgets opérationnels de programme.

Il a, d'autre part, interrogé les ministres sur la réflexion stratégique relative à la réorganisation des services territoriaux. Il a notamment souhaité obtenir des précisions sur le devenir des sous-préfectures.

Rappelant que le contrôle de légalité était l'une des cinq actions du programme de l'administration territoriale, il a demandé quelles étaient les mesures envisagées pour que ce contrôle évolue en fonction de l'évolution de la décentralisation.

Concernant, enfin, le programme « Vie politique, culturelle et associative », il a souhaité savoir si le ministre d'État envisageait de faire des propositions en vue de parfaire la législation relative au financement de la vie politique et, plus largement, le droit électoral.

En réponse au rapporteur pour avis, **le ministre d'État** a souligné l'importance du rôle des préfets. Leurs pouvoirs doivent être étendus, afin qu'ils puissent prendre leurs responsabilités et être jugés sur leurs résultats. Les crédits des préfectures doivent être globalisés. Il n'appartient pas à l'administration centrale de préciser si les créations de postes au sein d'une préfecture doivent concerner tel service ou tel autre.

La question de la fonction des sous-préfectures mérite en effet d'être posée. Selon certains, elles doivent être les artisans de la politique de la ville. Pour d'autres, elles doivent regrouper les services publics et constituer un élément fort de l'aménagement du territoire. Une large réflexion doit être menée sur ce sujet, à laquelle le Parlement doit prendre toute sa part. Elle est d'autant plus importante que se pose la question de la présence des services au

public dans les territoires ruraux. Le ministre d'État a exprimé la conviction qu'un schéma national conduit à un échec assuré. Dans les départements fortement urbanisés, la question se pose de savoir si les sous-préfectures constituent un obstacle ou un soutien à l'action des préfetures. Les principes doivent être les mêmes dans tout le territoire, mais leur application doit tenir compte des spécificités locales. Au demeurant, il n'est pas certain que les sous-préfectures doivent avoir les mêmes fonctions dans tous les départements français.

S'agissant du droit électoral, le ministre d'État a souligné que la moindre initiative qu'il prendrait dans ce domaine susciterait de vives réactions et l'exposerait à des soupçons quant à ses arrière-pensées. Il a dit être opposé à la proposition d'augmenter le nombre de signatures nécessaires pour être candidat à l'élection présidentielle et ne pas partager le jugement selon lequel les candidats à cette élection seraient trop nombreux. Il n'y a pas de raison de vouloir empêcher celles et ceux qui ont un projet pour le pays de le défendre, en prétendant qu'il serait minoritaire avant même que les Français se soient prononcés. Enfin, si certains candidats sont porteurs de propositions en matière institutionnelle, l'élection présidentielle sera l'occasion pour eux de les présenter, et pour les Français de trancher.

Le ministre délégué a ajouté que 8,7 millions d'actes ont été transmis au contrôle de légalité en 2004, que 100 000 lettres d'observation ont été adressées, dont 1 422 ont été déférées. Le juge administratif a validé la position des préfets dans 90 % des cas.

M. Manuel Aeschlimann, rapporteur pour avis de la mission relations avec les collectivités territoriales, a exprimé sa satisfaction devant la reconduction du contrat de croissance et de solidarité, ainsi que devant la création d'une enveloppe spécifique de 20 millions d'euros au sein de la dotation de développement rural en faveur des services publics en milieu rural et la modification des critères d'éligibilité au fonds de compensation de la TVA. Il a toutefois regretté qu'il n'ait pas été fait droit à l'éligibilité des baux emphytéotiques administratifs au FCTVA au même titre que les partenariats public-privé.

S'agissant de la future conférence nationale des finances publiques, définie comme une «instance de concertation renforcée entre l'État et les collectivités», il a souhaité savoir comment son rôle sera défini par rapport à celui du comité des finances locales.

En ce qui concerne le plafonnement de la taxe professionnelle à 3,5 % de la valeur ajoutée de l'entreprise, il a demandé comment se fera l'imputation de ce plafonnement aux différents niveaux de collectivités.

Il a souhaité savoir si l'exonération de 20 % de la taxe sur le foncier non bâti était un dégrèvement destiné à perdurer ou le prélude à une réforme plus importante de cet impôt local.

S'agissant de la DGF, il a considéré qu'il serait juste que la population en ZUS soit prise doublement en compte dans la détermination de son montant au regard du nombre d'habitants.

Ayant rappelé que le Premier ministre avait annoncé le 1^{er} septembre dernier, dans le cadre de la relance de la politique du logement, la création d'une « dotation de production de logements », qui serait comprise dans la DGF et comporterait une prime au logement social, il a précisé qu'était seul pris en compte dans les critères de répartition de la DGF le nombre de logements locatifs sociaux, c'est-à-dire le stock, mais nullement l'effort de construction, c'est-à-dire le flux. Il a souhaité savoir quelle réforme de la DGF serait envisagée si le flux devait être pris en compte.

Enfin, après la publication de plusieurs rapports alarmistes sur l'intercommunalité, il a souhaité obtenir des précisions sur les adaptations envisagées.

En réponse à M. Manuel Aeschlimann, **le ministre délégué** a souscrit à l'idée d'une conférence des finances publiques, qui avait d'ailleurs été suggérée par le ministre d'État lorsque celui-ci exerçait les fonctions de ministre des finances. Un débat est en train de s'engager sur les dépenses des collectivités locales, que certains jugent excessives. Il importe de remettre les choses en perspective : les collectivités locales représentent 20 % de la dépense publique, et 70 % de l'investissement public.

Il est souhaitable qu'une réunion ait lieu au mois de novembre prochain afin de poser les enjeux et de définir la méthode qui présidera à la mise en place de cette conférence. Celle-ci pourrait avoir lieu au printemps ou au début de l'été 2006. Elle devra examiner l'ensemble des problèmes qui se posent.

S'agissant de la réforme de la taxe professionnelle, le ministre délégué a précisé que le but est de la rendre plus juste, notamment à l'égard de 200 000 entreprises lourdement pénalisées : 1 % des entreprises payaient 70 % de la taxe professionnelle. Le débat sur les modalités de la réforme s'ouvre à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances. La question essentielle est celle de l'année de référence à retenir. Si le projet de loi prévoit de remplacer 1995 par 2004, le Gouvernement sera néanmoins attentif à toutes les propositions.

En ce qui concerne la DGF, il a rappelé que la dotation forfaitaire des communes comprenait désormais une dotation de base déterminée en

fonction de la population, dont le montant est très progressif puisqu'il peut aller de 60 à 120 euros par habitant, et dont les règles d'indexation sont beaucoup plus favorables que celles qui s'appliquent aux autres parts de la dotation forfaitaire, puisque sa croissance peut atteindre 75 % du taux de croissance de la DGF. Une réflexion a été soumise aux services du Premier ministre sur le bilan coût-avantage relativement aux constructions de logement. Un travail a été engagé sur ce thème avec le ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État, et le nouveau délégué interministériel pour le développement de l'offre de logements, M. Jean-Pierre Beysson.

S'agissant de la DSU, le ministre délégué a estimé qu'il était nécessaire de faire évoluer le système issu de la réforme de 2005. Sur les 702 communes de plus de 10 000 habitants qui sont éligibles à la DSU, 116 seulement ont vu leur dotation augmenter au-delà de la progression minimale. La question peut se poser de savoir s'il convient de modifier le critère défini par le rapport entre le double de la population des zones urbaines sensibles et la population totale de la commune. Mais certaines communes ayant une faible population en ZUS n'en sont pas moins très défavorisées. C'est notamment le cas dans la région Nord-Pas-de-Calais. À l'inverse, il y a des ZUS dans certaines communes qu'il est difficile de considérer comme très défavorisées. C'est le cas, par exemple, de Paris, de Boulogne-Billancourt, de Sceaux, ou encore de Bordeaux. Tout cela mérite réflexion. Cela étant, les crédits de DSU connaissent cette année une augmentation sensible, de 15,8 %.

Le ministre délégué a souligné qu'un vent mauvais soufflait actuellement sur l'intercommunalité. Le premier constat qui s'impose est que les périmètres ne sont pas satisfaisants. Il est souvent arrivé que le périmètre retenu se soit limité au canton, ce qui n'est pas raisonnable. Les préfets ont sans doute validé ces périmètres sous la pression des élus. Il leur a été demandé de manifester la plus grande vigilance sur le périmètre des structures intercommunales.

La deuxième critique adressée à l'intercommunalité est qu'un certain nombre de communes ont fait le choix de participer à une structure intercommunale dans le but de bénéficier des effets d'aubaine.

La troisième critique porte sur les structures intercommunales auxquelles les maires ont parfois donné des compétences d'une main pour les reprendre de l'autre.

La politique de recrutement des structures intercommunales fait, enfin, l'objet de critiques. Leur masse salariale a augmenté de 100 % sur une période de cinq ans.

Il convient de s'appuyer sur ces critiques, qui sont fondées même si elles ne concernent pas toutes les structures intercommunales, pour corriger un dispositif qui constitue la meilleure réponse trouvée à ce jour au problème que pose l'existence de 36 500 communes en France. Il importe de ne pas perdre de vue les structures intercommunales dont le bon fonctionnement permet au citoyen de bénéficier de prestations et d'équipements publics que les communes, individuellement, seraient bien incapables de leur apporter.

Après les réponses des ministres aux rapporteurs pour avis, plusieurs commissaires sont intervenus.

M. Michel Hunault a estimé que l'État ne disposait pas actuellement des outils nécessaires pour lutter contre la criminalité organisée sur une base internationale et contre les filières d'immigration clandestine.

Il a interrogé le ministre d'État sur la trop faible application de l'ordonnance de 2004 sur les partenariats public-privé en ce qui concerne la construction d'équipements. Il a souligné que les sous-préfectures pourraient accueillir plusieurs services de l'État, optimisant ainsi la dépense publique.

En réponse à M. Michel Hunault, **le ministre d'État** a souligné qu'il était favorable au développement des partenariats public-privé, ainsi qu'à l'évolution du rôle des sous-préfectures.

S'agissant de la grande criminalité, il a jugé qu'un trop grand nombre de structures avaient été créées, s'agissant notamment des offices centraux de police judiciaire.

Il a jugé, enfin, en citant en exemple la coopération entre l'Espagne et la France, que les résultats de la coopération bilatérale étaient satisfaisants, contrairement à la coopération multilatérale. La police européenne ne peut pas être efficace s'il n'y a pas de parquet européen. La mutualisation des services entre les Vingt-Cinq est extrêmement difficile.

Mme Brigitte Barèges a interrogé le ministre d'État sur la coordination entre les services de sécurité et les services fiscaux. Les dispositions législatives tendant à renforcer la lutte contre l'économie souterraine ne semblent pas suivies d'effet. La police municipale de Montauban relève régulièrement les numéros d'immatriculation de véhicules dont le prix n'est visiblement pas en rapport avec le revenu de leurs propriétaires. Ces relevés n'aboutissent pas à des poursuites.

En réponse à Mme Brigitte Barèges, **le ministre d'État** a souligné que la collaboration entre les services de sécurité et les services fiscaux s'était heurtée à l'obstacle du secret fiscal, qu'un amendement parlementaire a permis de lever. Les services fiscaux et les services douaniers collaborent aujourd'hui dans le cadre des GIR.

La question de savoir si les parquets engagent toutes les poursuites nécessaires est liée à celle de l'harmonisation de la politique pénale. En matière de délinquance routière, il est un département de l'ouest de la France qui compte trois tribunaux, dont chacun a sa jurisprudence et sa stratégie propres. Il est important que le garde des Sceaux définisse une politique pénale appliquée par tous les parquets.

Après avoir fait observer qu'il était, après bientôt deux heures d'audition, le premier député de l'opposition à prendre la parole, **M. Bernard Derosier** a souligné que le ministre d'État n'avait pas répondu à la première question du président de la Commission, relative aux incidences immédiates de la mise en œuvre de la LOLF pour le ministère de l'intérieur. Il s'est proposé de donner au ministre d'État l'occasion de répondre à cette question en l'interrogeant sur divers points.

Il a jugé que la mission « sécurité civile » faisait peu de place aux SDIS. Dans l'action « Coordination des acteurs de sécurité civile », il est prévu une harmonisation nationale de l'organisation et du fonctionnement des SDIS. Il a souligné que ce sujet n'avait fait l'objet d'aucune concertation avec les responsables élus des SDIS.

S'agissant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », il a souligné qu'elle ne retrace pas exactement les dépenses de l'État en faveur des collectivités, puisque les prélèvements n'y sont pas associés directement. Il faut en effet, pour cela, se reporter au document intitulé « Effort financier de l'État en faveur des collectivités locales ». Dans ces conditions, il est difficile d'apprécier correctement les objectifs et les mesures de performance des relations entre l'État et les collectivités.

Cette mission se compose de quatre programmes : communes, départements, régions et diverses dépenses. Dans ces conditions, la question se pose de savoir comment les parlementaires peuvent créer un nouveau programme, ou même modifier les équilibres des programmes actuels.

En ce qui concerne la taxe sur les conventions d'assurance, il a rappelé qu'il était initialement prévu que les taux seraient laissés à l'appréciation des assemblées des collectivités territoriales. Or, la décision du Gouvernement de ne pas autoriser le département à moduler la part de taxe sur les conventions d'assurance peut être perçue comme une remise en cause du principe d'autonomie de gestion des collectivités locales. L'impossibilité de moduler cette taxe posera un problème d'autant plus difficile que les coûts des SDIS connaissent une explosion.

En rappelant que la TIPP permet de couvrir en partie les dépenses de RMI, lesquelles continuent de progresser, il a souligné que la compensation du surcoût du RMI pour 2004 se fait attendre et a demandé à quel moment les

départements peuvent espérer la compensation annoncée par le Gouvernement pour un total d'environ 460 millions d'euros.

Il a jugé que la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires était une bonne chose, et en a donné acte au ministre d'État. Rappelant que le décret du 13 septembre 2005 précise que le financement est notamment assuré par « une contribution publique à la charge du service d'incendie et de secours », il a demandé si les 10 millions d'euros évoqués par le ministre correspondaient à la participation de l'État qui s'était engagé à verser la moitié de la contribution publique à la charge des SDIS.

Il a, enfin, demandé qui assurera la charge financière de la vidéosurveillance dans les quartiers, à laquelle le ministre d'État s'est déclaré favorable.

En réponse à M. Bernard Derosier, **le ministre d'État** a rappelé qu'il a trouvé à son arrivée au ministère une situation extrêmement complexe. Les pompiers ne voulaient pas dépendre des seuls départements. Ceux-ci mettaient en avant le principe « qui paie décide ». L'État était l'objet d'accusations venues de toutes parts.

Une harmonisation nationale du statut des pompiers est maintenant assurée par la conférence nationale des SDIS. Toute décision touchant au financement des SDIS est soumise à celle-ci.

Il a souligné, d'autre part, que la responsabilité de l'État était maintenant clarifiée. Lorsqu'une crise dépasse le cadre du département et amène celui-ci à demander des renforts, c'est l'État qui paie.

Tout en reconnaissant que la taxe sur les conventions d'assurance ne résolvait pas tous les problèmes, il a insisté sur le fait qu'elle constituait un progrès par rapport au système antérieur de la dotation, laquelle était, dans le meilleur des cas, indexée sur l'inflation. L'avantage de la taxe est d'être une ressource dynamique, même si son taux n'est pas laissé à l'appréciation des départements.

S'agissant de la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires, il a précisé que l'abondement de la DGF des départements sera porté de 20 à 30 millions d'euros, ce qui correspond à l'engagement qu'il avait pris.

En ce qui concerne le financement des équipements de vidéosurveillance, il a jugé qu'il appartenait à chacun de faire un effort. Les grands magasins vont être autorisés à installer des caméras sur le trottoir : cette installation ne sera pas financée par l'État. Les lieux de culte recevront la même autorisation : le financement sera assuré par l'association concernée, en liaison avec les différentes collectivités territoriales.

M. Jean-Pierre Blazy a demandé si cela était compatible avec le respect de la laïcité.

M. Nicolas Sarkozy, ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a répondu que la laïcité reconnaissait le droit pour chacun de vivre sa religion. Il s'est demandé pourquoi les collectivités territoriales pourraient financer un club de judo et se verraient interdire d'aider les synagogues, les mosquées ou les églises à se protéger. La laïcité n'est pas l'interdiction de prier. Il a précisé que si un maire ne souhaitait pas participer au financement des équipements de vidéosurveillance aux abords des lieux de culte, il en avait parfaitement le droit.

Par contre, d'autres équipements de vidéosurveillance peuvent entrer dans le cadre de la lutte contre les violences urbaines, qui relève, elle, de la responsabilité de l'État, avec lequel les communes peuvent nouer un partenariat. C'est la fonction des contrats locaux de sécurité.

Le ministre d'État a par ailleurs jugé excellente l'initiative prise par le maire de Clichy-la-Garenne de consulter la population de sa ville par un référendum sur l'installation de caméras de vidéosurveillance.

M. Francis Delattre a souligné, s'agissant de la DSU, que la situation des communes franciliennes était particulière. Une commune qui, en raison des nouveaux critères, perd son éligibilité à la DSU, perd non seulement le bénéfice de la DSU nationale, mais aussi celui de la DSU Ile-de-France. Pour une ville de 20 000 habitants, cela peut représenter jusqu'à 1 million d'euros, soit une perte équivalant à une augmentation de dix points de fiscalité. Il a demandé au ministre délégué si la perte des 50 % de DSU valait également pour la partie Ile-de-France.

En second lieu, il a souhaité que ce dernier confirme l'engagement financier de l'État dans un projet de renouvellement des matériels roulants de la SNCF sur les lignes de la banlieue parisienne, le parc existant étant en très mauvais état.

En réponse à M. Bernard Derosier, **le ministre délégué** a précisé que le « bleu » budgétaire indiquait très clairement, aux pages 68 et suivantes, des objectifs et des indicateurs pour les prélèvements sur les recettes de l'État en faveur des collectivités territoriales. Les objectifs sont les suivants : accroître l'intégration des groupements de communes ; poursuivre la couverture du territoire par l'intercommunalité ; assurer les péréquations.

S'agissant du RMI, il a souligné que l'État respectait ses obligations prévues par la loi de 2003, et va même au-delà puisqu'il financera le coût exact de la dépense.

Le problème de l'assiette de la TSCA s'est posé. Des erreurs de calcul ont été commises. Les taux de couverture variaient entre 30 % et 400 %. C'est pourquoi il a été décidé de revenir à une assiette nationale.

En réponse à M. Francis Delattre, le ministre délégué a précisé que les mesures concernant la DSU étaient valables pour la région Ile-de-France.

S'agissant enfin du STIF, il a indiqué que 400 millions d'euros étaient débloqués, sur une durée de dix ans, pour le financement du matériel roulant, et souligné qu'un certain nombre de mesures prises vont au-delà des obligations légales.

Le président Philippe Houillon a invité les derniers intervenants à la brièveté compte tenu des contraintes horaires des ministres.

M. Christian Vanneste a interrogé le ministre d'État sur les effectifs policiers, en notant que la création de 5 200 postes depuis 2002 exprime une tendance qui ne correspond pas à ce que l'on peut observer localement. Il a constaté, dans le Nord, une baisse de deux tiers du nombre des adjoints de sécurité et de 8 % des effectifs titulaires. Ce contraste peut s'expliquer, soit par une discrimination géographique, soit par un télescopage entre la création des postes et les départs en retraite prématurés.

Il a d'autre part jugé que le développement de la vidéosurveillance devait être la priorité des priorités. La France compte 60 000 caméras, contre plusieurs millions au Royaume-Uni. Le département du Var finance à hauteur de 50 % tous les équipements de vidéosurveillance.

Enfin, il a estimé que le trafic de drogue était difficile à mesurer du fait qu'il ne se traduit pas par des dépôts de plainte. Étant donné les observations qu'il fait sur le terrain, il est peu probable que ce trafic soit en train de reculer.

Au moment de prendre la parole, **M. Jean-Pierre Blazy** a noté qu'après plus de deux heures et quart d'audition, il était le deuxième membre de l'opposition à intervenir.

M. Nicolas Sarkozy, ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a indiqué qu'il était prêt à revenir devant la Commission quand elle le souhaiterait.

Le président Philippe Houillon a précisé avoir noté les demandes de prise de parole dans l'ordre où elles se sont manifestées.

M. Jean-Pierre Blazy a déploré que le niveau des effectifs des forces de l'ordre se caractérise par de très grandes disparités entre communes, les départements les plus touchés par les violences urbaines étant souvent les moins bien dotés.

Il a souhaité connaître le montant réel des gels et des annulations de crédits de l'exercice 2005, et savoir si la troisième tranche de la LOPSI a été réalisée du point de vue des effectifs.

Rappelant que le ministre d'État avait annoncé qu'à partir de la définition d'effectifs de référence, des ajustements selon les départements seraient effectués, il a souhaité obtenir des précisions sur le calendrier de ces ajustements.

Il a interrogé le ministre d'État sur le déploiement interne de l'ensemble des personnels en fonction des besoins.

Enfin, s'agissant de l'immobilier, il a demandé si les commissariats prévus pour 2005 seront réellement mis en service, quels seront les critères d'implantation des commissariats prévus pour 2006, et quelles sont les implantations sur le point d'être supprimées.

M. Arnaud Montebourg a souhaité prendre la parole pour aborder la question de l'organisation des débats. Il a souligné que les membres de l'opposition avaient fait preuve d'une grande patience depuis le début de l'audition, aux alentours de dix-sept heures quinze. Il a jugé qu'il était de la responsabilité du président de la Commission d'organiser l'équilibre des débats entre l'opposition et la majorité, ne serait-ce que parce que la teneur des questions posées par celle-là reflète un autre type de rapport au pouvoir exécutif que celles posées par celle-ci. Rappelant sa qualité de vice-président de la Commission, il s'est étonné que le président ne lui ait pas permis de poser une question, alors que seuls deux de ses collègues de l'opposition ont pu s'exprimer jusqu'ici. Il a considéré que, même si le ministre d'État s'était dit prêt à revenir devant la Commission, en vérité il n'en serait rien.

M. Nicolas Sarkozy, ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, a déclaré qu'il ne permettait pas à M. Montebourg de mettre en doute sa parole. Il a insisté sur le fait qu'il respectait le Parlement et répété qu'il reviendrait devant la Commission si celle-ci le lui demandait, et à la date qu'elle souhaiterait.

Le président Philippe Houillon a rappelé tout d'abord que les débats en commission n'étaient pas organisés comme ils peuvent l'être en séance publique, selon une règle de répartition du temps de parole entre groupes, en second lieu qu'il avait donné la parole à tous ceux qui l'avaient demandée, dans l'ordre où ils l'avaient demandée, enfin que le nombre d'intervenants n'avait d'autres limites que celles imposées par les contraintes de l'emploi du temps des ministres. Il a souligné que, dans ces conditions, deux députés, M. Arnaud Montebourg, membre du groupe socialiste, mais également M. Christian Decocq, membre du groupe UMP, s'étaient vu refuser la parole pour s'être manifestés trop tardivement.

Il a ensuite donné la parole à M. Michel Piron, qui l'avait demandée antérieurement.

M. Michel Piron a évoqué *Le Livre noir de l'intercommunalité*, tout en convenant qu'il lui inspirait beaucoup de réserves.

Après avoir souligné qu'il importait de faire la distinction entre les trois types de structures intercommunales, il a jugé que la question des compétences ou celle de l'intérêt communautaire ne devaient pas recevoir une réponse uniforme dans l'ensemble du territoire. Il a souhaité savoir s'il ne serait pas nécessaire de mieux tenir compte de la diversité des territoires.

En réponse à M. Christian Vanneste, **le ministre d'État** a rappelé que seuls se manifestaient les élus de territoires souffrant d'effectifs policiers insuffisants. Il a jugé que la notion d'effectif de référence devait être maniée avec beaucoup de précaution, et devait être revue de fond en comble. L'essentiel, ce sont les résultats, lesquels ne sont pas nécessairement fonction de l'importance des effectifs. Dans le département du Nord, l'effectif est de 1 803 policiers, soit 350 de plus qu'en 2002.

En réponse à M. Jean-Pierre Blazy, il a rappelé que les violences urbaines n'étaient pas apparues en 2002 et souligné que le Val d'Oise avait connu en 2004 une baisse de 7,42 % de la délinquance, et une baisse de 9,29 % de la délinquance de voie publique. Le taux d'élucidation est passé, dans ce département, de 28 % à 30,5 %. Les effectifs sont passés de 1 971 fonctionnaires à 2 034, soit une augmentation de 3,5 % entre 2002 et 2005. Il faut ajouter à ce chiffre 145 adjoints de sécurité. Le ministre d'État s'est dit en outre prêt à répondre à une invitation de M. Jean-Pierre Blazy à Gonesse.

Il a noté que le nombre de policiers par habitants dans la région parisienne ou dans le Nord est très inférieur à ce qu'il est en Corse, où les effectifs de forces mobiles sont sans doute inutilement élevés. Mais la question du niveau des effectifs doit être appréciée de manière fine. Il vaut mieux recruter trois fonctionnaires en les affectant à une brigade anti-criminalité que six fonctionnaires affectés à des tâches de sécurité publique traditionnelles.

S'agissant des gels et annulations, 37 millions d'euros de crédits de fonctionnement ont été gelés en 2005, dont 17 millions viennent d'être dégelés. Aucun crédit d'équipement n'a été annulé.

Le ministre d'État a également indiqué à M. Jean-Pierre Blazy qu'il lui ferait parvenir une réponse écrite détaillée sur les projets immobiliers.

En réponse à M. Michel Piron, **le ministre délégué**, a rappelé que *Le Livre noir de l'intercommunalité* s'appuie sur des éléments parcellaires, puisqu'il est le fruit d'une enquête menée dans 250 communes de 30 départements, et que le taux de réponses a été de 30 %.

Il a précisé que la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoyait un délai d'un an pour la définition de l'intérêt communautaire attaché aux compétences transférées à la date de publication de la loi, soit au plus tard le 18 août 2005, et que la loi du 13 juillet 2005 avait reporté d'un an ce délai, soit au 18 août 2006. Cet allongement doit être mis à profit de la manière la plus souple possible. Les préfets devront prendre contact avec leurs interlocuteurs locaux, car la définition de l'intérêt communautaire ne doit pas procéder d'une initiative nationale.

*

Après le départ des ministres, la Commission a procédé à l'examen pour avis des crédits des missions « sécurité » ; « sécurité civile » ; « administration générale et territoriale de l'État » et « relations avec les collectivités territoriales ».

M. Bernard Derosier, rappelant que le ministre d'État s'était déclaré disposé à revenir devant la Commission si celle-ci le jugeait utile pour poursuivre la discussion, a estimé qu'il n'était envisageable d'émettre un avis sur les crédits qu'après que le débat aura été épuisé.

M. Jean-Pierre Blazy a déploré que les temps de parole accordés n'aient pas été compatibles avec le respect le plus élémentaire des droits de l'opposition.

Le président Philippe Houillon, après avoir rappelé qu'il n'existait pas en commission de répartition des temps de parole entre les groupes à l'instar de celle applicable en séance publique, a souligné de nouveau la disponibilité des ministres et précisé que, en tout état de cause, l'examen à venir du projet de loi relatif à la lutte contre le terrorisme permettrait de poursuivre le dialogue fructueux engagé entre la Commission et le ministre de l'Intérieur.

Conformément aux conclusions de ses rapporteurs pour avis, M. Gérard Léonard, M. Thierry Mariani, suppléé par le président Philippe Houillon, M. Pierre Morel-A-L'Huissier et M. Manuel Aeschlimann, suppléé par le président Philippe Houillon, la commission des Lois a donné un avis favorable à l'adoption des crédits des missions « sécurité », « sécurité civile », « administration générale et territoriale de l'État » et « relations avec les collectivités territoriales ».

Mercredi 19 octobre 2005

Présidence de M. Philippe Houillon, président

La Commission a procédé à l'audition de M. Pascal Clément, garde des Sceaux, ministre de la Justice, sur les crédits de la mission « justice » pour 2006.

Le Président Philippe Houillon a exprimé au garde des Sceaux sa satisfaction d'accueillir, à l'occasion de la présentation du budget de la justice, celui qui fut pendant trois ans président de la Commission des lois. Il a observé qu'il convenait désormais de parler plutôt de « missions » que de budget, puisque, aux termes de la loi organique du 1^{er} août 2001, les crédits ouverts par la loi de finances sont regroupés par missions relevant d'un ou de plusieurs ministères. En l'occurrence, une mission intitulée « Justice », qui regroupe cinq programmes, correspond au ministère du même nom.

Puis il a demandé quelles seraient les incidences immédiates de la mise en œuvre de la LOLF sur le ministère de la justice, s'agissant, d'une part, de la poursuite de la loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ), d'autre part, des frais de justice, sachant que la LOLF ne reconnaît plus un caractère évaluatif aux crédits concernés, qui relèvent désormais de la catégorie des crédits limitatifs.

M. Pascal Clément, garde des Sceaux, ministre de la justice, a introduit son exposé en observant que le budget de la justice pour 2006 était un bon budget puisque, après avoir augmenté de 4 % l'an dernier, il augmente de 4,6 % cette année – alors même que le budget de l'État ne croît, pour sa part, que de 1,8 %. Ainsi, la justice, qui représentait 1,8 % du budget de l'État l'an dernier, représente 2,13 % de celui-ci cette année.

La modernisation de la justice est un des grands chantiers de la législature. Son objectif est de mieux garantir les libertés et mieux assurer la sécurité des Français. Pour cela, la justice a nécessité le plan de rattrapage prévu par la loi d'orientation et de programmation (LOPJ). Elle a également besoin d'être plus performante et mieux organisée.

La mission « Justice » est organisée en cinq programmes : « Accès au droit et aide aux victimes », « Justice judiciaire », « Protection judiciaire de la jeunesse », « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés », « Administration pénitentiaire ». Ces programmes se décomposent en 27 actions, accompagnées de 53 indicateurs de résultats.

L'un des enjeux majeurs du passage à la LOLF, est la transformation des crédits évaluatifs en crédits limitatifs. En effet, les crédits

évaluatifs étaient nombreux et concernaient : les frais de justice, (370 millions d'euros) ; l'aide juridictionnelle, (304 millions) ; la santé des détenus, (83 millions) ; la dotation au secteur associatif et protection judiciaire de la jeunesse, (266 millions). Au total, près de 20 % des crédits « justice » seront concernés.

Cette obligation de maîtriser les frais de justice est une chance. Ces dépenses n'étaient pas connues, elles étaient subies. Pour autant, il n'est pas question de rendre la justice moins efficace, ou de limiter, pour des questions budgétaires, les investigations des magistrats et des policiers. La bonne gestion financière n'est pas contraire à l'efficacité et la justice, comme le reste de l'État, doit se moderniser. Il ne s'agit donc nullement d'empêcher les magistrats de faire leur travail, mais de trouver les ressources nécessaires au fonctionnement de la justice de demain.

Avant la LOLF, la justice pâtissait de l'absence de « cercle vertueux ». L'augmentation de l'activité des juridictions et l'utilisation des nouvelles technologies, qui améliorent la qualité de la justice rendue, concouraient à la croissance des frais de justice qui ont progressé de 20 % par an depuis 2001, pour atteindre 420 millions d'euros en 2004 et 490 millions en 2005.

Pour autant, 370 millions d'euros sont consacrés cette année aux frais de justice. Cette baisse se justifie par la volonté de mettre fin aux tarifs abusifs qui étaient imposés sans discussion par des prestataires, en l'absence de mise en concurrence sur certains frais, alors même que le système comptable déresponsabilisait les acteurs publics.

Le garde des Sceaux a ensuite indiqué qu'un plan d'accompagnement serait mis en place au niveau de la Chancellerie et dans les juridictions afin de mieux connaître la dépense affectée aux frais de justice, de diffuser l'information sur le coût de chaque décision auprès de chaque acteur, d'adapter ou de prendre les textes réglementaires de tarification idoines, de rendre les procédures plus opérationnelles. Ainsi n'est-il pas indispensable d'exiger des opérateurs téléphoniques une facture par écoute, alors qu'un récapitulatif mensuel pourrait suffire.

Les 370 millions d'euros prévus pour 2006 seront répartis par le chef de programme entre les juridictions, qui disposeront chacune d'une enveloppe globale incluant les frais de justice.

Au-delà des crédits inscrits pour la mission « Justice », le Premier ministre a autorisé l'imputation de 50 millions d'euros de dépenses de frais de justice, en cas de dépenses exceptionnelles, sur la dotation « dépenses accidentelles et imprévisibles » de la mission « provisions ».

Le garde des Sceaux a précisé qu'il avait demandé à tous les responsables de son ministère de s'interroger sur la finalité de leurs dépenses par rapport à leurs objectifs, de simplifier les dispositifs administratifs pour éviter de générer des coûts, et de renégocier tous les tarifs en fonction des coûts proposés par les sociétés requises dans le cadre des procédures judiciaires et de les mettre en concurrence.

Il faut dépenser moins, et mieux. Les économies liées à la mise en œuvre de ce plan d'accompagnement sont estimées à hauteur de 62 millions, soit une réduction de 14 % du coût total des frais de justice.

D'ores et déjà, en matière d'empreintes génétiques, une première mise en concurrence réalisée cet été a permis de passer d'un tarif moyen par analyse de plus de 150 euros à 85 euros, soit une économie de 3 millions d'euros. En matière de location de matériel d'écoutes, des réductions de l'ordre de 15 %, soit 3,5 millions d'euros, ont été obtenues. En matière d'écoutes téléphoniques, dès l'année prochaine, il est prévu de faire une économie de 3 millions d'euros en installant des lignes permanentes dans les services de police et de gendarmerie, au lieu de recourir à l'installation de lignes provisoires. Pour les renseignements demandés aux opérateurs, les demandes sont désormais tarifées. Les renseignements déjà en possession de l'opérateur seront facturés à 2,13 euros, et les demandes plus complexes le seront à 20 euros, contre une somme forfaitaire de 9 euros aujourd'hui - soit un gain estimé de l'ordre de 17 millions. Ainsi, l'objectif est à présent atteint à plus de 40 % et l'effort sera poursuivi.

Parallèlement à cette démarche, la déconcentration se met en place au niveau régional. La déconcentration de la gestion auprès des chefs de cour et des directeurs généraux de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse s'inscrit dans l'esprit de la LOLF. Les crédits déconcentrés seront plus librement gérés par les responsables publics. Les chefs de cour seront, à compter du 1^{er} janvier 2006, ordonnateurs conjoints. Le circuit de la dépense sera raccourci puisqu'il ne passera plus par les préfets. Les chefs de cour seront directement responsables de l'ordonnancement de leurs dépenses. Ils seront passibles, à ce titre, de la Cour de discipline budgétaire et financière.

La LOLF confère en outre la qualité d'ordonnateurs aux chefs de cour. Cette fonction était précédemment assurée par le préfet. Les chefs de cour auront dorénavant la pleine capacité de décision de l'emploi des crédits mis à leur disposition. En tant que responsables des BOP – budgets opérationnels de programme – ils assumeront la responsabilité de leur gestion devant le responsable de programme et devant le ministre, responsable de la mission « Justice ». Et le ministre rendra compte au Parlement de cette gestion.

Les expérimentations menées en 2004, permettent de constater la réaction positive des responsables locaux à ces nouvelles règles de gestion : plus autonomes dans leurs décisions, ils sont plus responsables.

Ainsi la LOLF est-elle un outil moteur de la responsabilisation des échelons déconcentrés de la justice.

Le garde des Sceaux a ensuite considéré que le changement de méthode du suivi des effectifs était l'un des aspects les plus nouveaux de ce budget. Avant la LOLF on comptabilisait les créations de postes budgétaires sans rendre compte des recrutements effectifs dans les juridictions ou les services de la justice.

Dans le cadre du PLF 2006, la notion de poste budgétaire a été remplacée par celle d'« équivalent temps plein travaillé » (ETPT). Le plafond d'emplois a été fixé pour la justice à 71 475 ETPT. L'application de cette méthode de décompte aux personnes effectivement présentes et rémunérées par le ministère de la justice montre que celui-ci emploie aujourd'hui 66 535 ETPT. Le ministère dispose d'une marge théorique de recrutement d'environ 4 900 ETPT entre les agents effectivement présents aujourd'hui et le plafond d'emplois accordé.

Grâce aux capacités de redéploiement des effectifs, il sera possible de combler les vacances et d'affecter des personnels à de nouvelles missions prioritaires, comme l'exécution des peines. Pour atteindre cet objectif, il sera nécessaire d'établir, au niveau de chaque cour d'appel et de chaque direction régionale de l'administration pénitentiaire ou de la protection judiciaire de la jeunesse, une carte des emplois adaptée aux besoins de la justice.

Dans ces conditions, toute comparaison avec les années précédentes en matière de création de postes n'aurait aucun sens. Ce qui compte pour les juridictions et les justiciables, c'est le nombre de magistrats et d'agents publics réellement présents sur le terrain.

La LOLF est l'occasion d'une gestion des personnels plus ambitieuse. Il ne faut pas se contenter de constater un poste vacant. L'objectif, à terme, est la saturation des postes ouverts en utilisant au maximum les capacités de formation des écoles.

Cette politique de recrutement sera également favorisée par la déconcentration des embauches mise en œuvre dans le cadre de la LOLF. En 2006, il ne s'agira pas d'embaucher de nombreux fonctionnaires supplémentaires, mais d'affecter ponctuellement des ressources dans les juridictions en fonction des besoins.

Le garde des Sceaux a ensuite défini les axes politiques du budget de la justice.

La répartition des crédits s'organise autour de trois grandes priorités : garantir les libertés et améliorer la vie quotidienne des Français dans leurs relations avec la justice ; garantir la sécurité des Français ; assurer une deuxième chance à ceux qui sont suivis par les services du ministère de la justice.

Le budget de l'aide aux victimes connaît une forte progression, de l'ordre de 12 %, et s'élèvera en 2006 à 9,2 millions d'euros. Mais la défense des libertés passe aussi par le renforcement très significatif du budget de la CNIL. Près de 9 millions lui sont attribués, soit une hausse de 26 %.

La justice est un service public de proximité. L'objectif est qu'elle soit plus facile d'accès et que ses délais soient les plus brefs possible.

Le budget des juridictions judiciaires représente 42 % du budget de la justice. Il bénéficie de 2,5 milliards d'euros, soit une augmentation, à périmètre constant, de 8 %. La réduction des délais de la justice nécessite un renforcement des personnels en juridiction. En 2006, 651 fonctionnaires de greffe et 279 magistrats rejoindront les juridictions pour rendre la justice plus rapide et plus efficace. Des personnels administratifs viendront compléter ces recrutements afin d'utiliser au mieux les ETPT accordés au ministère.

Pour garantir la sécurité des Français et des personnels du ministère, il conviendra d'accompagner la création des bureaux d'exécution des peines. Il faudra améliorer le recouvrement des amendes pénales, non seulement en raison de l'intérêt financier de ces décisions pour l'État, mais surtout pour faire en sorte que les décisions des juges soient effectivement exécutées.

L'administration pénitentiaire aura également un rôle primordial pour la sécurité des Français. Près de 35 millions d'euros supplémentaires seront affectés à la modernisation des établissements et à la politique d'aménagement des peines. Afin de lutter efficacement contre la surpopulation carcérale, les programmes de construction de nouveaux établissements se poursuivent. 932 millions d'euros en autorisations d'engagements sont destinés à la construction de dix établissements pénitentiaires pour majeurs, dont un à la Réunion, et de sept établissements pénitentiaires pour mineurs, certains devant être réalisés sous la forme d'un partenariat public-privé.

Le renforcement de la sécurité des juridictions est un sujet sensible, qui se traduit par une augmentation de 4 millions d'euros par rapport à 2005. Il s'élèvera ainsi à près de 12 millions d'euros. L'utilisation de la réserve de la gendarmerie et de la police sera possible et la création d'une réserve pénitentiaire a été mise à l'étude.

Il faut enfin garantir une deuxième chance à ceux qui sont suivis par les services du ministère de la justice. Tant les mineurs suivis par la PJJ que les détenus ayant purgé leur peine ont vocation à se réinsérer dans la société et à mener une vie normale.

Pour les mineurs, il est prévu de poursuivre la mise en place des centres éducatifs fermés – 18 à la fin de l'année 2005 et 13 autres en 2006 – et des centres éducatifs renforcés – 80 aujourd'hui. L'objectif est d'individualiser le suivi des mineurs les plus difficiles. Enfin, un réseau de parrainage de jeunes par des membres de la société civile sera mis en place.

Pour favoriser la réinsertion des détenus, la création d'emplois de travailleurs sociaux sera poursuivie. 290 seront formés par l'École nationale d'administration pénitentiaire, qui sera ainsi au maximum de sa capacité de formation en ce domaine. Depuis 2002, plus de 700 emplois de travailleurs sociaux ont été créés dans les services d'insertion et de probation, et leur effectif atteint désormais à 2 500 agents. Pour éviter les récidives, les mesures alternatives à l'incarcération et la préparation à la sortie constituent des priorités du programme pénitentiaire. D'ores et déjà, on peut constater l'augmentation sensible des mesures d'aménagement de peine en 2004 et 2005 alors que, depuis dix ans, elles étaient en stagnation.

La justice est donc bien l'un des quatre budgets prioritaires de l'État et elle se réforme pour être plus efficace.

M. Jean-Paul Garraud, rapporteur pour avis pour la justice et l'accès au droit, a relevé de nombreux points positifs, dans le propos liminaire du ministre. Le plan de maîtrise des frais de justice permettra de réduire les dépenses, notamment par la mise en concurrence en matière de téléphonie mobile ou de recherche d'empreintes génétiques. Les chefs de cour deviendront ordonnateurs des dépenses et seront dispensés de passer par les préfets, ce qui ne peut qu'accroître leur indépendance et les responsabiliser. Des efforts sans précédent seront consentis dans le domaine de la construction et de la rénovation des palais de justice.

Il a ajouté que la nouvelle présentation des crédits offrait de nombreux avantages, mais qu'elle déstabilisait aussi certains magistrats, greffiers et personnels de justice et qu'ainsi, un effort de communication s'impose.

Certaines questions se posent de manière récurrente, à commencer par les primes modulables. Celles-ci bénéficient aux magistrats mais pas aux fonctionnaires des services judiciaires, notamment à ceux du greffe qui contribuent pourtant activement, par exemple, aux affaires d'instruction. Un certain malaise s'est ainsi installé entre les juges d'instruction et les greffiers. En outre, si les primes des magistrats ont été sensiblement revalorisés, cet

effort n'a pas bénéficié, dans les mêmes proportions, aux fonctionnaires des services judiciaires, et notamment aux agents de catégorie C, qui sont très nombreux dans les juridictions.

Puis le rapporteur pour avis a souhaité connaître l'état d'avancement du projet de création d'un corps de greffiers rédacteurs. Cette réforme donnerait en effet aux greffiers des perspectives de carrière et permettrait aux magistrats de se recentrer sur leurs missions.

Il s'est ensuite inquiété de l'insécurité qui règne dans les tribunaux. Tout en estimant opportun que des moyens supplémentaires soient ouverts en ce domaine, il a pointé certaines incohérences, des tribunaux disposant de portiques sans personnel pour assurer la surveillance. Au-delà des conditions de sécurité des juridictions, le malaise tient à une agressivité latente et à une attitude de refus, de la part de certains prévenus, face aux décisions de justice.

Le rapporteur pour avis a, enfin, appelé l'attention du garde des Sceaux sur la progression inquiétante du contentieux administratif même si le budget des juridictions administratives échappe désormais au ministère de la justice, et l'a interrogé sur le rythme d'exécution de la loi d'orientation et de programmation pour la justice en souhaitant savoir si les prévisions initiales pourront être respectées.

M. Pascal Clément, garde des Sceaux, ministre de la justice, a insisté sur le fait que la maîtrise des frais de justice ne mettait pas en cause la liberté de décision des juges ou de la police. Il s'agit simplement de responsabiliser les donneurs d'ordre en termes de concurrence, de rapport qualité-prix – comme chacun le fait dans sa vie personnelle. Il n'est pas question de mettre en péril toutes les décisions d'expertise, ni toutes les décisions d'écoutes.

Il a souhaité rassurer ceux qui auraient cru voir une atteinte, *via* le budget ou *via* la LOLF, à l'indépendance de la justice et regretté que la question du coût ne se soit jamais posée jusqu'alors. Or, avec une progression de 20 % annuels, persister à ne pas se poser cette question eût été irresponsable. Les frais de justice seront financés sur le budget des juridictions. Ces dernières ayant de nombreux besoins, elles auront intérêt à bien gérer leurs frais de justice. Une bonne gestion porte toujours ses fruits, et c'est là l'intérêt de la LOLF et de la déconcentration des crédits.

Auparavant, il était de l'intérêt des gestionnaires de dépenser l'intégralité du budget prévu pour éviter de recevoir moins l'année suivante. La LOLF permettra d'accomplir des progrès importants, le fait que les chefs de cour deviennent ordonnateurs, à la place des préfets, constituant une révolution.

Il est exact les greffiers ne bénéficient pas des primes modulables, alors qu'ils ont souvent des horaires exigeants. Toutefois, des primes complémentaires sont prévues pour les greffiers du TGI de Paris et les greffiers exerçant par intérim la fonction de greffier en chef pendant plus de deux mois mais il est souhaitable que les greffiers, et notamment ceux des juridictions d'instruction, soient davantage intéressés en fonction de leur charge de travail.

Il convient d'ailleurs de se féliciter de l'accroissement du rôle des greffiers. Leur durée de formation a été allongée de six mois, ce qui a causé au demeurant un certain déséquilibre dans les juridictions en 2005 et 2006. Les greffiers sont à même de participer à une équipe, de faire des recherches, de tenir un bureau d'exécution des peines. Ce sont des assistants particulièrement précieux pour les magistrats.

Le garde des Sceaux a ensuite rappelé que 9,5 millions d'euros sont prévus pour renforcer la sécurité des juridictions, contre 7 millions d'euros ouverts l'année dernière. Les drames survenus récemment imposent en effet de prévoir des moyens supplémentaires. Mais les tribunaux de grande instance, notamment, sont des lieux ouverts au public, et il n'est pas question de transformer la salle des pas perdus en désert. Lorsque des portiques seront installés, les personnels nécessaires à leur fonctionnement seront affectés en conséquence.

Il a enfin rappelé que les quinze mesures préconisées par le procureur général de la République de Rouen, M. Hubert Montagné, pour renforcer la sécurité des tribunaux sont toutes en cours de déploiement et que le projet de création d'une réserve pénitentiaire allait être expérimenté.

Mme Michèle Tabarot, rapporteure pour avis pour l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse, a considéré, s'inscrivant dans la suite du propos de M. Jean-Paul Garraud concernant la LOLF, que l'année prochaine, les modalités de mise en œuvre du budget seront beaucoup plus claires pour la plupart des personnels.

Elle a ensuite interrogé le garde des Sceaux sur la sécurité des établissements pénitentiaires. L'évasion spectaculaire de prévenus de la maison d'arrêt de Villefranche-sur-Saône a prouvé une nouvelle fois que le renforcement de la sécurité était une obligation permanente et demandait une adaptation constante des moyens. Elle a demandé quelles seraient les mesures prises pour améliorer la sécurité des personnels et celle des établissements pénitentiaires ayant la garde des détenus les plus dangereux.

Puis elle a interrogé le garde des Sceaux sur la politique de maintien des liens familiaux des personnes incarcérées. Rappelant qu'à l'occasion de son déplacement au centre de détention pour femmes de Rennes elle avait visité une unité expérimentale de vie familiale (UEVF) dont les

enseignements semblent positifs, elle a demandé s'il était prévu de généraliser de telles structures.

Concernant les centres éducatifs fermés, elle a estimé qu'il serait souhaitable de procéder à un bilan de leur action. En effet, depuis deux ans, le nombre des mineurs incarcérés ne cesse de diminuer alors même que la délinquance des mineurs demeure importante. Elle a demandé au ministre quelle était son analyse de cette situation et si, selon lui, les CEF avaient donné les résultats escomptés.

Soulignant que le premier des établissements pénitentiaires pour mineurs prévus par la loi du 9 septembre 2002 devait ouvrir en 2007, la rapporteure pour avis a demandé au garde des Sceaux comment seraient organisés ces établissements, et comment se ferait l'articulation entre les personnels de la PJJ, ceux de l'éducation nationale et ceux de l'administration pénitentiaire. Après avoir exprimé sa surprise d'avoir rencontré, dans un même établissement, à la fois des mineurs en danger et des mineurs délinquants, elle l'a également interrogé sur la double habilitation de certaines structures du secteur associatif de la PJJ.

La « deuxième chance » évoquée par le garde des Sceaux lui paraissant être un projet intéressant, elle l'a prié d'en dire davantage sur le système de parrainage envisagé, associant des partenaires extérieurs provenant, notamment, des entreprises.

Le garde des Sceaux a tout d'abord indiqué que la sécurité dans les établissements pénitentiaires fait l'objet d'une action extrêmement forte, menée depuis 2002. Un ancien directeur de prison, devenu directeur régional et membre du cabinet, est à l'origine de la création de la sous-direction de l'état-major de sécurité. Il a ainsi été possible de mesurer la dangerosité de trois catégories de population – les militants nationalistes basques, corses, et islamistes. Un service de renseignement, à l'intérieur même de cet état-major, permet de mieux connaître la situation en détention. Il s'agit d'un travail d'une grande finesse qui oblige les personnels à connaître individuellement les personnes dangereuses et donc à anticiper leurs réactions et qui a donné d'excellents résultats.

Il a évoqué ensuite la création des équipes régionales d'intervention et de sécurité. Ces surveillants très entraînés, interviennent dans les situations de crise. Ils sont basés dans plusieurs grandes villes de France et sont intervenus à Villefranche-sur-Saône, venant de Lyon et de Dijon. Leur seule présence suffit souvent à régler les problèmes.

Par ailleurs, le garde des Sceaux a indiqué que les opérations de fouille, qui se multiplient – comme à Villefranche-sur-Saône – permettent le

cas échéant de découvrir de la drogue, des armes et donnent d'excellents résultats, de nature à rassurer le personnel de surveillance.

En outre, la généralisation des tunnels d'inspection aux rayons X dans les établissements, le renforcement de la sécurité des miradors ou la construction de nouveaux miradors contribuent au renforcement de la sécurité des personnes et des établissements.

En matière de sécurité, d'énormes progrès ont donc été réalisés. Même si la situation reste fragile, les résultats sont là, ce qui est favorable à l'état d'esprit des surveillants de l'administration pénitentiaire. Ces derniers, dont il convient de saluer le professionnalisme, sont également investis d'une mission de réinsertion des détenus : leur apprendre à vivre en société et à se respecter les uns les autres.

S'agissant des UEVF, le garde des Sceaux a déclaré qu'elles constituaient une excellente initiative puisque le maintien du lien familial facilite la réinsertion. Toutefois, les UEVF sont limitées au centre de détention de Rennes et à la maison centrale de Saint-Martin de Ré, une autre étant prévue fin 2005, à Poissy. Il s'agit d'appartements mis à la disposition de détenus, leur permettant de passer six heures, vingt-quatre heures une fois par trimestre, voire 72 heures une fois par an avec leur famille. Un tel système est inspiré de l'étranger, et notamment du Québec, qui a beaucoup d'avance sur la France en ce domaine.

Le garde des Sceaux s'est déclaré favorablement impressionné par les centres éducatifs fermés qu'il a visités. Sept ont été ouverts et il y en aura bientôt 18, dont 16 dans le cadre associatif de la PJJ. 107 mineurs multirécidivistes y étaient présents au 1^{er} octobre et 400 ont été pris en charge depuis leur ouverture. Les éducateurs qui les entourent – deux éducateurs par jeune – essaient de leur redonner un idéal, un projet de vie débouchant sur une formation professionnelle ou un vrai travail.

Le garde des Sceaux a livré à la Commission l'expérience qui l'a conduit à accompagner dans un CEF un grand restaurateur de la Loire. Celui-ci a annoncé qu'il recruterait l'un des mineurs dans son équipe, précisant qu'on ne lui demanderait pas d'être immédiatement performant, mais travailleur. C'est de là que l'idée du parrainage est venue au ministre, permettant à des jeunes qui ne rencontrent que des travailleurs sociaux, des juges ou des policiers d'accéder au monde du travail, qu'ils méconnaissent, limitant ainsi la récidive et rendant la société plus humaine.

Après un passage en CEF, un jeune sur deux ne revoit pas le juge, ce qui constitue un résultat remarquable. Il convient donc de multiplier ces centres, où les éducateurs se montrent exemplaires.

Le garde des Sceaux a ensuite abordé les établissements pénitentiaires pour mineurs. Jusqu'à présent, il n'existait que des « quartiers de mineurs » dans les prisons et les nouveaux établissements auront pour objectif, non seulement d'assurer la garde des mineurs, mais aussi leur éducation et leur formation professionnelle. Ils regrouperont 60 jeunes chacun, avec 77 surveillants, et 40 éducateurs.

Il faut en la matière mobiliser tous les moyens disponibles, car les Français ne peuvent plus tolérer que des jeunes, même multirécidivistes, restent sans avenir : 20 heures de cours hebdomadaires seront ainsi dispensées dans les EMP par des professeurs de l'éducation nationale.

M. André Vallini a déploré que le budget 2006 ne crée que peu d'emplois : 100 en matière judiciaire, dont 90 postes de magistrats et 10 postes de greffiers et agents de catégorie C, contre 255 l'année dernière ; 120 postes de gardiens surveillants et 80 de personnels d'insertion et de probation. Dans ces conditions, il a demandé au garde des Sceaux comment il entendait mettre en œuvre les conclusions et propositions formulées par M. Jean-Luc Warsmann, dont chacun, y compris dans l'opposition, a salué la qualité.

Il s'est demandé si le souci exprimé par le ministre d'accorder une deuxième chance aux personnes suivies par le ministère de la justice ne risquait pas, compte tenu de la faiblesse des moyens prévus, de rester à l'état de vœu pieux.

Enfin, il a interrogé le ministre sur l'état d'avancement de l'exécution de la loi d'orientation et de programmation pour la justice.

Tout en reconnaissant l'exactitude des chiffres cités par M. André Vallini, **le garde des Sceaux** a jugé indispensable d'apprécier l'effort financier en faveur de la justice dans une perspective à cinq ans. L'objectif était de créer 9 620 emplois entre 2002 et 2007 – soit une augmentation de 3,5 milliards d'euros, répartis en 2,5 milliards de dépenses de rémunérations et de fonctionnement et 845 millions d'investissement. Cet objectif a été atteint à 50 % pour l'enveloppe globale et à 40 % s'agissant des crédits de rémunérations et de fonctionnement.

L'important est de savoir dans quelle direction et à quel rythme. Ainsi, sur une durée de cinq années, soit une législature, le nombre de conseillers d'insertion et de probation passera de 2 000 à 3 000, 700 postes supplémentaires ayant déjà été créés. Et si on a pu déplorer le faible nombre de juges de l'application des peines, il convient de souligner qu'en trois ans, leur nombre a augmenté de 72 %. En ce domaine comme dans d'autres, il convient donc de prendre en compte la tendance.

Puis le ministre a estimé que l'opposition, si elle venait à accéder au pouvoir, devrait prendre l'engagement de créer des places de prison ; il a rappelé qu'elle ne l'avait pas fait en vingt ans et que seule l'actuelle majorité s'y était résolue. Le parc pénitentiaire est ainsi devenu vétuste, au point de susciter les réprimandes de M. José María Gil Roblès, commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, ce qui est particulièrement humiliant.

Dès lors, les députés qui auront voté les budgets au cours de cette législature, pourront en être fiers, même si l'effort devra être poursuivi, notamment lorsque les nouveaux établissements pénitentiaires commenceront à entrer en fonction et qu'il faudra leur affecter des personnels.

Enfin, le ministre a précisé que plus de 600 greffiers et plus de 300 fonctionnaires de catégorie C allaient rejoindre les services.

M. André Vallini a estimé que si la tendance était sans doute exacte, le projet de loi de finances pour 2006 représentait cependant un ralentissement budgétaire considérable. Il a estimé que le « tout carcéral » n'était pas une solution, et que l'argent consacré à créer de nouvelles places de prison serait mieux utilisé dans le domaine de la prévention, de la réinsertion et du développement des mesures de milieu ouvert.

Le garde des Sceaux a réfuté le clivage, aujourd'hui complètement dépassé, entre une gauche uniquement soucieuse de prévention et une droite qui ne songerait qu'à la répression, et souligné que l'actuelle majorité avait créé bien plus de postes de travailleurs sociaux que la précédente.

M. Jean-Luc Warsmann s'est félicité du fait que, par son action, le garde des Sceaux soit sur le point de mettre fin au scandale du financement des frais de justice.

S'agissant des opérateurs téléphoniques, il a estimé que les intérêts de l'État n'avaient pas été convenablement défendus lorsque les licences ont été accordées. L'État aurait dû prévoir les modalités permettant aux services de la justice et de la police d'avoir accès aux échanges de données et aux informations. Cela n'a pas été le cas et l'État a payé, sans négocier, les factures qui lui ont été présentées. Ainsi, l'État paie 9 euros l'identification d'un numéro de téléphone, alors que l'opérateur n'a qu'à consulter son fichier d'abonnés ! Certaines sociétés ayant par ailleurs fait preuve d'une certaine désinvolture et ayant mis trois mois pour répondre à une réquisition, des enquêtes ont été bloquées, ce qui est inadmissible.

Puis, après avoir observé que certaines matières se prêtaient à des appels d'offres, M. Jean-Luc Warsmann s'est demandé pourquoi la justice n'appliquait pas ces procédures, alors qu'elle les faisait respecter par ailleurs.

Tout en concédant que les magistrats devaient disposer de tous les moyens nécessaires à la recherche de la vérité, il a insisté pour que l'utilisation de ces moyens soit guidée par le souci des deniers publics et de la dépense utile – conformément à l'esprit de la LOLF.

S'agissant de l'exécution des peines, dont le garde des Sceaux a fait, à juste raison, une priorité, il a rappelé qu'il avait eu l'occasion, dans son rapport sur l'application de la loi du 9 mars 2004, de citer l'exemple d'une grande juridiction d'Île-de-France où, lorsque le prévenu était présent à l'audience, le délai moyen de mise à exécution était de neuf mois, ce délai atteignant vingt-trois mois lorsqu'il était absent. Cette situation ne s'est malheureusement pas améliorée depuis, puisque au mois d'octobre, ces délais étaient passés respectivement à onze et vingt-quatre mois contribuant ainsi à l'affaiblissement de l'autorité de l'État.

Enfin, M. Jean-Luc Warsmann a interrogé le garde des Sceaux sur l'informatisation des tribunaux, et notamment sur le programme CASSIOPEE qui devrait éviter de ressaisir plusieurs fois les informations au fur et à mesure de la chaîne pénale. Il a donc souhaité connaître le calendrier de montée en charge de ce dispositif et la date à laquelle les juridictions pourront en disposer.

M. Robert Pandraud a demandé au ministre pourquoi les crédits de la justice administrative ne figuraient plus dans son budget alors qu'il serait de bonne gestion de procéder à une fusion des juridictions, car la justice administrative est particulièrement encombrée. Le Conseil d'État est, certes, une noble institution, mais il serait tout aussi utile s'il accélérât les réponses aux contentieux.

Observant que certains criminels étaient jugés trois ou quatre fois, alors que, tel Émile Louis, ils avaient déjà été condamnés à perpétuité, il s'est interrogé sur l'utilité de ces condamnations à répétition et a souhaité connaître le coût réel de certains grands procès, qu'il s'agisse de ceux d'Émile Louis, d'Angers ou d'Outreau.

Il s'est enfin déclaré satisfait de l'intérêt porté par le garde des Sceaux à la situation matérielle et morale des greffiers et il a demandé pourquoi il n'existait pas de recrutement par la voie du tour extérieur, afin que les meilleurs d'entre eux puissent être nommés magistrats.

M. Michel Vaxès a souhaité disposer de précisions sur l'évolution des effectifs, indiquant que les personnels voudraient bien connaître les prévisions précises de recrutement les concernant, les services pénitentiaires d'insertion et de probation ayant, notamment, des besoins massifs. Rappelant que le garde des Sceaux, à l'occasion du débat sur la récidive, avait lui-même souligné qu'on n'avait pas encore atteint un niveau satisfaisant, il a exprimé le

souhait de disposer, par catégorie, d'une évaluation des postes qui seront effectivement pourvus.

Il s'est interrogé ensuite sur la divergence d'appréciation de la LOLF, entre les présidents des cours d'appel et les procureurs généraux, les premiers estimant que le regroupement de la justice civile et de la justice pénale dans un seul programme crée une confusion au niveau des responsabilités, rend peu lisibles les choix budgétaires et fait courir un risque sérieux à l'indépendance de la justice. Ils font notamment valoir que la séparation fonctionnelle des autorités de poursuite et de jugement, exigée par la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par le code de procédure pénale, doit impérativement se retrouver dans la gestion opérationnelle des budgets. Aussi considèrent-ils qu'il convient, non pas de créer un programme unique « justice judiciaire », mais deux programmes l'un relevant de la responsabilité des autorités de poursuite, l'autre des magistrats du siège. À l'inverse, les procureurs généraux soutiennent l'organisation budgétaire choisie par la Chancellerie.

Le garde des Sceaux a indiqué, en réponse à M. Jean-Luc Warsmann, que la juridiction qu'il évoquait n'est certes pas la plus performante, mais que la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) avait permis une véritable amélioration et que, s'agissant de l'exécution des peines, le fait de pouvoir bénéficier d'une réduction de 20 % du montant de l'amende lorsqu'on paie dans le mois suivant la condamnation, s'avérait efficace.

Il a indiqué que le projet CASSIOPEE concernait l'ensemble de la chaîne pénale et permettrait de doter les juridictions d'un outil moderne et adapté. Il a précisé qu'il avait nommé un chef de projet très expérimenté et que la livraison du programme était prévue pour le début 2007.

S'agissant des frais de justice, il a annoncé que le tarif de facturation des opérateurs pour la communication des données de connexion était passé de 9 à 3,81 euros, ce qui constitue un sérieux progrès.

Le garde des Sceaux a ensuite précisé à M. Robert Pandraud que la justice administrative ne figure pas dans la mission « Justice », mais dans la mission « Conseil et contrôle de l'État », rattachée au Premier ministre. Il a regretté cette décision prise avant sa nomination, et invité les parlementaires à la remettre en cause.

S'agissant des instructions et condamnations de certains détenus comme Émile Louis, qui, certes, finissent par coûter très cher, il a fait observer que la Cour européenne des droits de l'homme exigeait des délais de jugement raisonnables, ce qui amènerait à scinder les instructions et, par voie de conséquence, à multiplier les condamnations.

Il a également fait savoir qu'il avait réuni à la Chancellerie l'ensemble des acteurs du procès du tunnel du Mont-Blanc et du procès d'Angers – lequel a coûté un million d'euros. Il a salué, à cette occasion, les magistrats qui ont fait preuve d'un remarquable professionnalisme. Malgré le nombre considérable des parties concernées, le travail a été mené avec objectivité et humanité, le procureur d'Angers allant jusqu'à expliquer lui-même, les peines aux enfants les plus jeunes. En l'occurrence, le prix importe donc peu.

Il s'est déclaré favorable à la promotion comme magistrats des greffiers en chef, sur titre ou sur concours, suivant l'âge, la promotion interne faisant partie des traditions de l'administration.

En réponse à M. Michel Vaxès, il a estimé que les chiffres avancés dans le rapport de M. Warsmann – par ailleurs remarquable – devaient être affinés s'agissant notamment des SPIP.

Le garde des Sceaux a enfin indiqué que, traditionnellement, les premiers présidents et les procureurs généraux géraient ensemble les cours d'appel, et que mettre en péril cet équilibre reviendrait à changer de système judiciaire, ce qui n'est pas envisageable.

M. Alain Marsaud a déploré que les licences aient été accordées à un faible prix, sans qu'on ait mis en place un système d'obligation de service public, ni prévu la possibilité de négocier le tarif de ces interceptions. Il a annoncé son intention de déposer une proposition de loi visant à mettre à la charge des opérateurs cette obligation de service public, sans que l'État ait à négocier les tarifs, et souhaité connaître la position du garde des Sceaux sur ce point.

Il a noté par ailleurs que les écoutes et les interceptions téléphoniques, si coûteuses, étaient un mode d'enquête peut-être un peu trop répandu chez certains magistrats, qui se dispensent ainsi de délivrer une commission rogatoire et d'envoyer des OPJ exercer un travail de surveillance. Il a suggéré que les magistrats se montrent un peu plus sourcilleux lorsqu'un OPJ leur demande de procéder à une interception téléphonique.

Il a par ailleurs demandé au garde des Sceaux s'il avait prévu dans le projet de budget une provision pour le bracelet électronique mobile, de façon à expérimenter le système et à l'amorcer en 2006.

Il s'est enfin inquiété des difficultés rencontrées dans le versement de la prime dont bénéficient les magistrats antiterroristes, ce qui a conduit ces magistrats du Parquet et de l'instruction à exprimer leur mécontentement auprès de leur hiérarchie.

M. Jean-Christophe Lagarde a estimé, au nom du groupe UDF, que le budget de la justice 2006 était positif et s'est dit satisfait de constater, après trois années d'imprécisions, qu'il y avait enfin un véritable pilotage de la politique de la justice.

Il a salué les efforts de gestion accomplis, assez rares dans l'administration pour devoir être soulignés. Il a ainsi approuvé la responsabilisation des chefs de cour, de même que l'actuelle nécessité de mieux connaître les coûts.

En tant qu'élu de Seine-saint-Denis, il s'est dit rassuré de savoir que les nouveaux postes iront là où il existe des besoins, le tribunal de Bobigny faisant en effet partie des juridictions les plus sinistrées.

Il a approuvé l'utilité d'une politique active de construction d'infrastructures de prise en charge des mineurs et estimé que les CER et les CEF pourraient en effet réussir, mais qu'aujourd'hui, les magistrats avaient du mal à y envoyer des jeunes, faute de place, malgré l'urgence. Des mesures dérogatoires aux marchés publics ayant été approuvées, il conviendrait d'agir rapidement.

Il a souligné que, si le nombre des travailleurs sociaux était en forte progression, l'effort devait être poursuivi ; on n'en compte en effet que 2 500 pour 60 000 détenus.

Il a ensuite interrogé le garde des Sceaux sur le montant des crédits de paiement prévus pour les opérations d'investissement.

Il a souhaité savoir si les 651 greffiers supplémentaires prévus pour 2006 incluaient des postes ouverts en 2005, et notamment des greffiers concernés par l'allongement de six mois de leur durée de scolarité. Il s'est également demandé si l'on avait anticipé le nombre de départs en retraite, afin d'éviter à la Chancellerie de faire face aux difficultés que les départs en retraite de policiers ont posé au ministère de l'Intérieur.

Dans certains tribunaux, les juges ont peur de ceux qu'ils jugent et les policiers ne peuvent pas se faire respecter en salle d'audience. Il s'est dit favorable à ce que l'on utilise des CRS pour surveiller les palais de justice, même si leurs syndicats n'apprécient guère cette mission. En effet, les CRS sont aujourd'hui fort peu mobilisés pour le maintien de l'ordre, et leur présence aurait le mérite de calmer les groupes qui viennent faire pression sur les juges ou sur les jurés.

Si des progrès ont été faits s'agissant de l'exécution des peines, la situation n'est pas satisfaisante.

La protection judiciaire de la jeunesse du département de Seine-saint-Denis doit faire face à une carence invraisemblable d'effectifs. Il n'y a que cinq juges pour enfants pour tout le département, alors que de nombreux jeunes sont en danger, qu'ils soient victimes de mauvais traitements ou délinquants. Dans de telles conditions, le signalement d'un enfant en danger met plusieurs mois pour déboucher sur une mesure de placement judiciaire, les drames que la Seine-saint-Denis a connus, et notamment la mort d'un enfant maltraité, montrent pourtant qu'il est urgent d'agir. Mais comment cinq juges pour enfants pourraient-ils traiter des milliers de cas ?

M. Christophe Caresche s'est étonné que l'utilisation de certains indicateurs, censés évaluer l'efficacité de l'action du ministère, ait été renvoyée à des dates lointaines. Il a craint que ce retard prive le Parlement de tout moyen d'appréciation et remette en cause une des principales avancées de la LOLF.

Il a relevé, en outre, des incohérences dans la présentation des indicateurs relatifs à l'exécution des peines, les documents budgétaires indiquant qu'ils ne seront disponibles qu'à partir de 2008, alors que les tableaux présentés font état des années 2003 à 2007.

Le garde des Sceaux a répondu à M. Alain Marsaud qu'on ne saurait contrevenir au principe de juste rémunération de l'opérateur affirmé par le Conseil constitutionnel, et qu'il lui faudra donc s'entourer de toutes les précautions juridiques nécessaires.

Il a confirmé que la question de la prime affectée aux juges antiterroristes avait été réglée tout en lui indiquant qu'il ne pensait rencontrer de problème majeur de financement du bracelet électronique, la LOLF permettant les redéploiements nécessaires et les prix pratiqués baissant de jour en jour.

Il a remercié M. Jean-Christophe Lagarde pour sa confiance et lui a annoncé que le tribunal de grande instance de Bobigny, désormais deuxième tribunal de France, avait fait l'objet, pour la première fois, d'une enquête complète de la part de l'inspection générale, qui devrait déboucher sur un contrat d'objectifs permettant d'obtenir des renforts d'effectifs grâce à des « juges placés » et donc de rattraper le retard.

Il a par ailleurs indiqué que, selon les chiffres dont il disposait, ce n'était pas cinq mais dix juges pour enfants qui siégeaient au tribunal de Bobigny. Pour autant, il a admis que ce tribunal était parmi les plus encombrés.

Il lui a confirmé que ce sont bien 650 greffiers qui entreront en fonction en 2006 et qu'il faudra inclure dans ce chiffre ceux qui sortiront de l'école nationale de greffes, ce qui ne pourra qu'avoir des conséquences positives dans les juridictions.

Le ministère a anticipé les départs à la retraite qui seront massifs à partir de 2009-2010 pour les fonctionnaires et les greffiers et à partir de 2012, pour les magistrats.

Le nombre des indicateurs a été réduit à 53 depuis la précédente présentation, mais il n'est pas souhaitable de les réduire encore davantage afin de disposer, à terme, d'indicateurs pertinents et stratégiques. Des montages trop complexes risqueraient en effet de faire perdre du temps, au détriment des objectifs poursuivis. En cette première année d'application de la LOLF, il convient de progresser dans la méthode.

L'outil d'évaluation est lié au programme CASSIOPEE, qui sera en place fin 2007, sauf pour les juridictions parisiennes, qui peuvent d'ores et déjà en disposer.

La surveillance des palais de justice par des CRS relève du ministère de l'Intérieur qui, malgré les demandes de la Chancellerie, n'y est pas favorable ; d'où l'idée d'utiliser la réserve de la gendarmerie et de la police, et de créer une réserve pénitentiaire.

M. Xavier de Roux, après s'être félicité du développement des EPM qui évitera de placer des jeunes mineurs délinquants dans des foyers de protection de l'enfance, a demandé au garde des Sceaux de faire un point très rapide sur les assistants de justice et sur les juges de proximité.

M. Mansour Kamardine a interrogé le garde des Sceaux sur la politique de développement et de modernisation de la justice à Mayotte. Il a rappelé que la collectivité territoriale de Mayotte avait un statut *sui generis*, et ne disposait pas de cour d'assises, mais d'une cour criminelle dont la composition est contrôlée de bout en bout par la chaîne de l'accusation, d'une cour, présidée par des magistrats professionnels assistés de quatre assesseurs, nommés par le garde des Sceaux sur proposition du président de la cour criminelle et après avis conforme du procureur général ; enfin, d'un tribunal correctionnel, où l'on ignore la collégialité. Cette organisation remonte au passé colonial de Mayotte, et doit être modernisée pour qu'elle devienne conforme à l'image de la France, pays des libertés. Cela passe par un renforcement des effectifs et par un palais de justice sécurisé.

Le palais de justice a été détruit par le cyclone Ernest et sa reconstruction demandera cinq ans. Comme le montre l'exemple de la construction du palais de justice d'Avignon, qui n'a duré que deux ans, une accélération des délais est envisageable, si la volonté politique est présente.

Mayotte doit par ailleurs faire face à des difficultés liées à l'exécution des peines. Plus de 200 détenus occupent un espace prévu pour 75, dans des cellules exiguës. Les procédures sont souvent longues, de sorte que

lorsque des *dealers* sont interpellés en flagrant délit, ils sont reconduits à la frontière, ce qui est assez choquant.

Rappelant que la collectivité territoriale de Mayotte mettait à disposition des services de la justice des personnels dévoués et compétents mais qui n'ont pas pu être intégrés jusqu'à présent dans la fonction publique, faute de justifier des diplômes nécessaires, M. Kamardine a demandé si cette intégration serait mise en œuvre et dans quels délais. Il a enfin souhaité connaître le nombre de postes alloués à Mayotte au titre du budget 2006.

M. Didier Quentin a appelé l'attention du garde des Sceaux sur les dix établissements pénitentiaires pour majeurs en construction et l'a interrogé sur celui de la Réunion, dont il a souhaité connaître le calendrier de réalisation. Il a également demandé quand le conservatoire du littoral pourrait accueillir des détenus et des condamnés accomplissant des peines alternatives.

Le garde des Sceaux a indiqué que l'établissement pénitentiaire de la Réunion serait construit en 2008 et que le projet concernant le conservatoire du littoral aboutirait à la même date.

Il a précisé à M. Mansour Kamardine que le palais de justice de Mayotte allait être reconstruit, le terrain ayant été choisi, et que les agents territoriaux seraient intégrés avant 2010. Il a précisé que le ministère était très attentif au fonctionnement des services du tribunal supérieur d'appel et du tribunal de première instance de Mamoudzou.

En réponse à M. Xavier de Roux, il a indiqué que sept établissements pour mineurs seraient construits pour l'ensemble de la France. Par ailleurs, il a précisé qu'il n'était pas question de créer une carrière pour les assistants de justice et qu'il serait difficile d'atteindre le nombre de juges de proximité – 3 000 – prévu lors du vote de la loi. S'il existe une mission « juges de proximité » à la Chancellerie, c'est au Conseil supérieur de la magistrature – lequel se montre d'ailleurs souvent très exigeant – qu'il revient de se prononcer sur leur admission, le garde des Sceaux n'ayant pas de responsabilité en la matière. De fait, 472 juges de proximité sont aujourd'hui en fonction, 150 juges supplémentaires devant entrer en fonction en 2006.

*

Après le départ du ministre, la Commission a procédé à l'examen pour avis des crédits de la mission « justice » pour 2006.

Conformément aux conclusions de ses rapporteurs pour avis, M. Jean-Paul Garraud, pour la justice et l'accès au droit et Mme Michèle Tabarot pour l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse, la commission des Lois a donné un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « justice » pour 2006.

Le Président Philippe Houillon a rappelé que la Conférence des Présidents avait décidé, le 11 octobre dernier, sur proposition du Président Jean-Louis Debré, de confier à la commission des Lois la création d'une mission d'information sur l'immigration à Mayotte, représentative de l'ensemble des groupes et appelée à se rendre sur place.

Il a rappelé que, si la France était confronté outre-mer à des flux d'immigration clandestine particulièrement importants, la situation mahoraise se distinguait par sa gravité : le nombre d'étrangers en situation irrégulière est estimé entre 45 000 et 55 000 personnes, soit environ 30 % de la population, tandis que les reconduites à la frontière n'ont concerné que 6 241 personnes en 2003. A Mayotte, petite île déjà densément peuplée, l'arrivée des clandestins, souvent sur des embarcations de fortune et au risque de leur vie, pose des problèmes sociaux et humains considérables, en matière de travail clandestin, d'insécurité, de santé ou encore de logement.

Il a estimé qu'il fallait certainement renforcer les moyens de lutte contre l'immigration clandestine, mais qu'il semblait aussi légitime de s'interroger sur les causes de ces mouvements de population. Les conséquences sur l'immigration de l'application, depuis la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, du droit de la nationalité métropolitain à Mayotte devraient en particulier être étudiées. Il existe en effet, apparemment, de nombreux abus, tels que le recours à des paternités fictives pour les enfants de femmes en situation irrégulière venues accoucher à Mayotte. Il serait également utile d'examiner sereinement les conditions d'application, à Mayotte, de l'article 21-7 du code civil, issu de la loi n° 98-170 du 16 mars 1998, prévoyant qu'un « *enfant né en France de parents étrangers acquiert la nationalité française à sa majorité* », compte tenu du grand nombre d'enfants nés de parents en situation irrégulière.

Il a indiqué que ces questions étaient complexes sur le plan juridique, mais ne devaient pas être étudiées sans lien avec les réalités vécues, sur place, par les Français d'outre-mer.

Il a donc proposé de créer au sein de la Commission une mission d'information de onze membres, comprenant six députés du groupe UMP, trois députés du groupe socialiste, un député du groupe UDF et un député du groupe communiste, dont les candidatures devraient être communiquées par les groupes politiques avant le 26 octobre prochain.

M. Victorin Lurel s'est déclaré favorable à la création d'une telle mission mais s'est interrogé sur sa finalité au regard des propos tenus par le Président Philippe Houillon.

Il a indiqué avoir lui-même convoqué de nombreux élus locaux guadeloupéens, martiniquais et guyanais pour la tenue en Guadeloupe d'un

congrès consacré à l'immigration clandestine dans les départements français d'Amérique. Il a souligné que, malgré les pressions exercées par les services de l'État et l'hostilité de nombreux groupes d'intérêt, la tenue de ce congrès avait permis aux élus de proposer des mesures qui, sans être laxistes, étaient conformes aux traditions républicaines.

Tout en notant que les chiffres avancés étaient peut-être exagérés, il a estimé que la situation mahoraise était effectivement grave, mais ne constituait pas une exception puisque l'île guadeloupéenne de Saint-Martin était confrontée à des problèmes de même nature.

Il a donc jugé inadapté de limiter à Mayotte le champ d'investigation de la mission d'information au seul motif que cette collectivité relèverait de l'article 74 de la Constitution et a proposé qu'elle soit au moins étendue à la Guyane et à la Guadeloupe, ces deux départements d'outre-mer étant, après Mayotte, les deux collectivités confrontées à la plus forte immigration clandestine outre-mer.

Il s'est par ailleurs inquiété d'une éventuelle atteinte, s'agissant des règles d'acquisition de la nationalité française, au « droit du sol » ainsi, peut-être, qu'aux règles de filiation. Il a ajouté qu'il serait inacceptable de déroger à Mayotte aux principes fondamentaux de la République. Il a estimé qu'une analyse juridique précise devrait être menée afin de déterminer si l'article 74 de la Constitution permet réellement de déroger à l'application du « droit du sol » à Mayotte, une telle exception allant en outre à l'encontre de la démarche actuelle visant à aligner le droit en vigueur à Mayotte sur le droit commun métropolitain.

Il a fait valoir qu'il serait sage de ne pas attiser des passions qui ont déjà conduit récemment à de nombreuses manifestations à Mayotte et a souligné que le souhait qu'une mission de l'Assemblée nationale étudie les problèmes d'immigration clandestine en Guyane et en Guadeloupe était partagé par les trois quarts des élus concernés et notamment par certains députés du groupe UMP, comme M. Joël Beaugendre.

M. Mansour Kamardine s'est associé aux propos du Président Philippe Houillon. Il a observé que les chiffres cités étaient ceux fournis par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), accessibles au public depuis 2002, qui gagneraient d'ailleurs à être actualisés.

Il a indiqué que l'ampleur prise par l'immigration clandestine à Mayotte conduisait à une surcharge des services publics, notamment s'agissant des écoles malgré les constructions récentes, et parfois à des drames humains inacceptables. Il a rappelé que le « droit du sol » n'était applicable à Mayotte que depuis la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, l'accès à la nationalité française étant auparavant subordonné au respect de règles de

filiation sur plusieurs générations. Il a donc invité les commissaires à sortir des débats théoriques et à privilégier une approche pragmatique, en venant constater eux-mêmes les difficultés existantes à Mayotte.

Il a enfin estimé qu'il n'existait pas à proprement parler de « dérive » actuellement à Mayotte, même si de nombreux immigrés clandestins, croyant ne pas y être soumis aux lois françaises, se livrent à quelques débordements.

M. Victorin Lurel a indiqué qu'il ne contestait nullement la situation actuelle à Mayotte et était tout à fait disposé à faire preuve de réalisme. Il toutefois jugé choquant d'incriminer les lois antérieures dans la situation mahoraise actuelle, en précisant qu'il était prêt à faire preuve d'une grande indépendance d'esprit sur de telles questions, à condition que des principes fondamentaux ne soient pas remis en cause outre-mer.

Mettant en garde contre le risque que surviennent de graves troubles en Guyane et en Guadeloupe, notamment à Saint-Martin, il a insisté sur l'importance d'étendre le champ d'investigation de cette mission à ces collectivités.

M. Xavier de Roux a fait valoir qu'il n'était pas logique d'assimiler la situation des départements français d'Amérique à celle de Mayotte, compte tenu de l'existence d'un problème de droit international à Mayotte, les Comores ayant porté leur revendication sur le territoire mahorais devant le comité de la décolonisation de l'Organisation des nations unies (ONU).

Le Président Philippe Houillon a noté que chacun s'accordait à reconnaître la gravité des problèmes d'immigration clandestine à Mayotte et a estimé que, dans ces conditions, il semblait normal qu'une mission d'information vienne rapidement et sereinement constater cette situation sur le terrain, avant de présenter, le cas échéant, des propositions sur lesquelles il ne fallait pas spéculer. Il a ajouté qu'il n'était évidemment pas question de remettre en cause les principes fondamentaux de la République mais seulement d'évaluer, sans préjugé, les modalités d'application de la législation récente à Mayotte en matière d'immigration.

S'agissant du champ d'investigation de la mission, il a rappelé que la Conférence des présidents avait souhaité que la commission des Lois crée une mission d'information sur l'immigration clandestine dans la seule île de Mayotte. Il a fait valoir que la complexité de ces questions devait en effet conduire la mission à examiner, en priorité, la situation actuelle à Mayotte, dans un cadre pluraliste.

La commission a alors décidé la création de mission d'information.

Information relative à la Commission

La Commission a nommé *M. Alain Marsaud* rapporteur du projet de loi relatif au terrorisme (sous réserve de son dépôt).

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

Mercredi 19 octobre 2005

-Compte rendu de la mission au Canada

*

- Échange de vues sur les travaux de la mission

*

- Table ronde sur les mariages forcés, réunissant :

- Mme Edwige Rude-Antoine, juriste et sociologue, chargée de recherche au Centre national de la recherche scientifique

- Mme Gaye Petek, directrice de l'association Elele, membre du réseau Agir avec elles

- Mme Clotilde Lepetit, responsable du pôle juridique de l'association Ni putes ni soumises

- Mme Virginie Larribau-Terneyre, professeur de droit à l'université de Pau et des pays de l'Adour

- M. Jean-Louis Zoël, chef du service des accords de réciprocité à la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France (ministère des affaires étrangères)

- Mme Marie-Thérèse Coulon, vice-procureur près du Tribunal de grande instance de Nantes

- Mme Myriam Bernard, directrice générale adjointe du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations

Information relative à la Mission

Le groupe U.D.F a désigné *M. Olivier Jardé* pour siéger à la Mission d'information sur la famille et les droits des enfants (*J. O.* du 19/10/2005).

**MISSION D'INFORMATION
SUR LA GRIPPE AVIAIRE : MESURES PRÉVENTIVES**

Mercredi 19 octobre 2005

La mission d'information sur la grippe aviaire : mesures préventives s'est réunie pour procéder à la **nomination de son Bureau**.

Présidence de Mme Arlette Franco, présidente d'âge :

Nomination du Président

La mission a été saisie de la candidature de M. Jean-Marie Le Guen. Le nombre de candidats n'étant pas supérieur au nombre de sièges à pourvoir, **M. Jean-Marie Le Guen** a été proclamé président de la mission, conformément à l'article 39, alinéa 4 du Règlement.

Présidence de M. Jean-Marie Le Guen, Président :

Nomination des vice-présidents

La mission a été saisie des candidatures de M. Jean-Michel Boucheron et de Mme Bérengère Poletti.

Le nombre de candidats n'étant pas supérieur au nombre de sièges à pourvoir, **M. Jean-Michel Boucheron** et **Mme Bérengère Poletti**, ont été proclamés vice-présidents de la mission, conformément à l'article 39, alinéa 4, du Règlement.

Nomination des secrétaires

La mission a été saisie des candidatures de Mme Jacqueline Fraysse et de M. Claude Leteurtre.

Le nombre de candidats n'étant pas supérieur au nombre de sièges à pourvoir, **Mme Jacqueline Fraysse** et **M. Claude Leteurtre** ont été proclamés secrétaires de la mission, conformément à l'article 39, alinéa 4, du Règlement.

En conséquence, le bureau de la commission spéciale est ainsi constitué :

Président :	M. Jean-Marie Le Guen
Vice-présidents :	M. Jean-Michel Boucheron Mme Bérengère Poletti
Secrétaires :	Mme Jacqueline Fraysse M. Claude Leteurtre

Désignation du rapporteur

M. Jean-Pierre Door a été désigné en qualité de Rapporteur.

Après un débat au cours duquel sont intervenus **le Président Jean-Marie Le Guen, Mme Catherine Génisson, MM. François Guillaume, Marc Le Fur, Jean-Michel Boucheron, Gérard Charasse, Alain Claeys, Mmes Jacqueline Fraysse, Arlette Franco, et M. Jean-Pierre Door, rapporteur**, la mission a décidé d'organiser, mercredi 26 octobre matin, une table ronde qui réunira des médecins spécialistes de la question de la grippe aviaire, dans le cadre d'une audition qui sera ouverte à la presse.

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

Mercredi 19 octobre 2005

– Table ronde sur la prévention des risques sanitaires en milieu professionnel réunissant :

- Direction des relations du travail (DRT) : M. Jean-Denis Combrexelle, directeur des relations du travail

- Direction générale de la santé : M. Yves Coquin, chef du service « prévention programme de santé et gestion des risques »

- Institut de veille sanitaire (IVS) : M. Gilles Brücker, directeur général, professeur en Santé publique accompagné du Dr Ellen Imbernon, épidémiologiste, responsable du département santé

- Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) : Mme le Dr Michèle Froment-Védrine, directrice générale accompagnée de M. Dominique Gombert

- Institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (INRS) : M. Jean-Luc Marié, directeur général

- M. le Professeur Marcel Goldberg, épidémiologiste, conseiller scientifique de l'INVS, chargé du Programme national de surveillance des mésothéliums (PNSM) et coordonnateur du rapport de l'INSERM de 1996 « Effets sur la santé des principaux types d'exposition à l'amiante ».

- Mme Françoise Conso, professeur émérite des universités, membre du Collège national des hospitalo-universitaires de médecine du travail

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

Mardi 18 octobre 2005

– Audition de Mme Joëlle Voisin, chef du service des droits des femmes et de l'égalité (SDFE)
