

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

DOUZIÈME LÉGISLATURE

# Bulletin des Commissions

2006 – N° 9

---

*Du mardi 21 au jeudi 23 mars 2006*

*Service de la Séance*



## SOMMAIRE

PAGES

### AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

- Audition de M. Gilles de Robien, *ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*, sur la mise en application de la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programmation pour l'avenir de l'école ..... 603
- Audition de M. Pascal Clément, *garde des sceaux, ministre de la justice*, et de M. Philippe Bas, *ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille*, sur la réforme des tutelles ..... 616
- Audition de M. Renaud Donnedieu de Vabres, *ministre de la culture et de la communication*, sur les dispositions de soutien à l'emploi des artistes et des techniciens du cinéma, de l'audiovisuel et du spectacle vivant ..... 622
- Informations relatives à la commission ..... 630

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

- Transparence et sécurité en matière nucléaire  
*Examen du rapport* ..... 631
- Audition de M. François Loos, *ministre délégué à l'industrie*, sur le projet de loi relatif à la gestion des matières et déchets radioactifs ..... 647
- Création d'une mission d'information sur la situation de la viticulture en France ..... 655
- Informations relatives à la commission ..... 656

### AFFAIRES ÉTRANGÈRES

- Audition de Sa Majesté le Roi Abdallah II de Jordanie ..... 657
- Audition de M. Ivailo Kalfin, *ministre des affaires étrangères de la République de Bulgarie* ..... 657
- Audition de Son Excellence M. Alexandre Avdeev, *ambassadeur de la Fédération de Russie* ..... 661

### DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES

- Audition de M. Xavier Bertrand, *ministre de la santé et des solidarités*, sur le bioterrorisme..... 666
- Informations relatives à la commission ..... 671

### FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN

- Audition de M. Jean Syrota, *président de la commission de régulation de l'énergie* ..... 672
- Audition de MM. Philippe Auberger, *président*, Pierre Hériaud et Jean-Pierre Balligand, *membres de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations*, et de M. Francis Mayer, *directeur général de la Caisse des dépôts et consignations*, sur l'avenir des relations entre la Caisse des dépôts et consignations et les Caisses d'épargne ..... 677
- Audition de M. Jean-François Copé, *ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat*, *porte-parole du Gouvernement*, et de M. Christian Estrosi, *ministre délégué à l'Aménagement du territoire*, sur les contrats de plan Etat-régions. .... 681
- Mission d'évaluation et de contrôle  
– Services de l'État à l'étranger  
*Auditions* ..... 689

- Informations relatives à la commission ..... 689

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

- Élection du Président de la République  
*Examen des amendements, art. 88* ..... 690
- Audition de M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice, et de M. Philippe Bas,  
ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la  
famille, sur la réforme des tutelles ..... 690
- Contrôle de la validité des mariages  
*Examen des amendements, art. 88* ..... 691
- Informations relatives à la commission ..... 693

**COMMISSION D'ENQUÊTE**

**CHARGÉE DE RECHERCHER LES CAUSES DES DYSFONCTIONNEMENTS  
DE LA JUSTICE DANS L'AFFAIRE DITE D'OUTREAU ET DE FORMULER  
DES PROPOSITIONS POUR ÉVITER LEUR RENOUVELLEMENT.....**

694

**MISSION D'INFORMATION**

**SUR LA GRIPPE AVIAIRE : MESURES PRÉVENTIVES .....**

695

**OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION**

**DES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES .....**

696

**DÉLÉGATION AUX DROITS DES FEMMES**

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

**ET LES FEMMES.....**

697

## AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

**Mardi 21 mars 2006**

*Présidence de M. Christian Kert, vice-président  
puis de M. Bernard Perrut, vice-président*

En application de l'article 86, alinéa 8 du Règlement de l'Assemblée nationale, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné, au cours de sa réunion du mardi 21 mars 2006, en présence de **M. Gilles de Robien**, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, le rapport de **M. Frédéric Reiss** sur la mise en application de la loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.

**M. Frédéric Reiss, rapporteur**, a indiqué que ce rapport n'a pas pour ambition d'évaluer les effets de la loi d'orientation sur la réussite scolaire du plus grand nombre, l'évolution des pratiques éducatives ou encore le fonctionnement des établissements. Il s'agit, plusieurs mois après la publication de la loi, de faire un bilan de l'action du pouvoir exécutif pour sa mise en œuvre.

À titre liminaire, il faut rappeler que, par décision n°2005-512 du 21 avril 2005, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution l'article 12 de la loi qui approuvait un rapport annexé au projet de loi. Dans la même décision, le Conseil a déclaré que les articles 19 (créant une commission sur l'enseignement des langues étrangères), 22 (modifiant l'intitulé du Haut comité des enseignements artistiques), 33 (créant un label « lycée des métiers ») et 34 (définissant le projet d'école ou d'établissement et le règlement intérieur) ont un caractère réglementaire.

Au cours de l'année 2005, 32 décrets, arrêtés ou circulaires d'application de la loi ont été adoptés.

– Tout d'abord, un certain nombre de dispositions de la loi d'orientation ne nécessitent pas de mesures réglementaires pour être applicables.

*Le I de l'article 2* insère un nouvel alinéa à l'article L. 111-1 du code de l'éducation relatif aux missions de l'école afin de rappeler le rôle primordial de l'école dans la transmission des valeurs de la République.

*L'article 6* complète l'article L. 121-1 du code de l'éducation relatif à la mission du service public de l'éducation en précisant qu'il contribue à favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes, notamment en matière d'orientation.

*Le II de l'article 7*, déclaré non conforme à la Constitution par la décision du 21 avril 2005 du Conseil constitutionnel, était relatif au développement des aptitudes manuelles, intellectuelles ou sportives et revêtait pourtant une grande importance pour l'élaboration du socle commun de connaissances.

*L'article 18* précise le contenu de l'enseignement d'éducation civique, dans le premier et le second degré, visé à l'article L. 312-15 du code, en indiquant que cet enseignement comprendra une formation aux valeurs de la République.

Dans le même esprit mais s'agissant de l'enseignement du premier degré, *l'article 26* introduit à l'article L. 321-3 du code de l'éducation l'apprentissage de l'hymne national et de son histoire. On notera cependant que la circulaire du 26 juillet 2005 applicable à la rentrée 2006 précise ces notions.

*L'article 20* de la loi complète l'article L. 312-10 du code sur l'enseignement des langues et des cultures régionales, en mentionnant que cet enseignement peut être dispensé tout au long de la scolarité selon des modalités définies par voie de convention entre l'Etat et les collectivités où ces langues sont en usage.

*L'article 24* de la loi d'orientation porte sur la mission éducative de l'école maternelle visée à l'article L. 321-2 du code de l'éducation et la complète en précisant qu'elle comporte une première approche des outils de base de la connaissance, prépare les enfants aux apprentissages fondamentaux dispensés à l'école élémentaire

et leur apprend les principes de la vie en société. Il convient à cet égard de souligner les discussions récentes relatives aux méthodes d'apprentissage de la lecture.

*L'article 40* complète l'article L. 241-4 du code de l'éducation qui dresse la liste des personnels chargés de l'inspection des établissements scolaires, en précisant, s'agissant des délégués départementaux de l'éducation nationale (DDEN), qu'ils ne peuvent exercer leur mission que dans des établissements autres que ceux de leur commune ou, à Paris, Lyon et Marseille, de leur arrondissement de résidence. Une proposition de loi adoptée au Sénat est en cours d'examen à l'Assemblée nationale afin de modifier l'article 40 pour permettre à nouveau aux délégués départementaux d'assurer leur mission dans les établissements de leur commune ou de leur arrondissement, sauf lorsqu'ils sont conseiller municipal.

*L'article 89* complète l'article 89 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, en précisant que la contribution par élève mise à la charge de chaque commune ne peut être supérieure, pour un élève scolarisé dans une école privée située sur le territoire d'une autre commune, au coût qu'aurait représenté pour la commune de résidence ce même élève s'il avait été scolarisé dans une de ses écoles publiques. À cet égard, la circulaire en date du 2 décembre 2005 a suscité une certaine inquiétude auprès des maires au regard des dépenses qu'elle est susceptible d'engendrer. Il convient de veiller, en particulier, au respect d'une certaine équité entre secteur privé et secteur public, ainsi qu'à la distinction entre commune d'accueil et commune de résidence.

Enfin, il existe dans la loi certaines dispositions portant abrogation de dispositifs existants, tels que *l'article 15* qui abroge l'article L.311-5 du code relatif au Conseil national des programmes, à compter de l'installation du Haut Conseil de l'éducation.

– D'autres articles de la loi rendaient nécessaire la publication de mesures réglementaires d'application qui ont été prises. Il s'agit en particulier des articles suivants.

*L'article 14* de la loi crée un Haut Conseil de l'éducation chargé d'émettre des avis sur toute question générale relative à la pédagogie, aux programmes, aux modes d'évaluation des connaissances des élèves, à l'organisation et aux résultats du système éducatif et à la formation des enseignants. En outre, le Haut Conseil remet chaque année au Président de la République un bilan, qui est rendu public, des résultats obtenus par le système éducatif ; ce bilan est transmis au Parlement.

Le décret du 22 août 2005 précise que le Haut Conseil donne un avis sur la définition du socle commun de connaissances et de compétences ainsi que sur le cahier des charges de la formation dispensée dans les instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM).

Un autre décret fixe la composition du Haut Conseil ; M. Laurent Lafforgue en a démissionné avec fracas et a été remplacé depuis par M. Antoine Compagnon, professeur de littérature française.

S'agissant du soutien pour la réussite des élèves prévu aux articles 4, 17 et 27, deux décrets ont été adoptés, le premier consacré à l'école et le second au collège.

Le premier en date du 24 août 2005 intègre, tout d'abord, dans la partie réglementaire du code de l'éducation les dispositions de *l'article 4* de la loi qui étend l'accueil prioritaire des enfants de deux ans dans les écoles maternelles aux régions d'outre-mer.

Il dispose, ensuite, que le ministre chargé de l'éducation nationale définit par arrêté les programmes d'enseignement incluant les objectifs de chaque cycle, ainsi que des repères annuels pour les compétences et connaissances, dont l'acquisition doit être assurée en priorité en vue de la maîtrise des éléments du socle commun à la fin de l'école primaire. Il organise également les modalités du programme personnalisé de réussite éducative (PPRE) instauré par la loi : un document, préalablement discuté avec les parents de l'élève ou son représentant légal, précise les formes d'aides mises en œuvre pendant le temps scolaire ainsi que, le cas échéant, celles qui sont proposées à la famille en dehors du temps scolaire. Il aborde ensuite les modalités de l'évaluation régulière des acquis des élèves sous le contrôle du maître afin de déceler dès que possible les difficultés ; lorsque des difficultés apparaissent, un dialogue est engagé avec les parents.

S'agissant des conditions de passage d'une classe à l'autre, visées à *l'article 17* de la loi, le décret ajoute que les propositions du conseil des maîtres sont adressées aux parents ou au représentant légal pour avis ; ceux-ci font connaître leur réponse dans un délai de quinze jours. Passé ce délai, l'absence de réponse équivaut à l'acceptation de la proposition. Le conseil des maîtres arrête alors sa décision, qui est notifiée aux parents ou au

représentant légal ; si ceux-ci contestent la décision, ils peuvent, dans un nouveau délai de quinze jours, former un recours motivé, examiné par la commission départementale d'appel.

*L'article 27* de la loi prévoit, toujours à l'école primaire, des aménagements particuliers et des actions de soutien au profit des élèves qui éprouvent des difficultés et notamment des élèves atteints de troubles du langage, intellectuellement précoces ou non francophones.

En conséquence, le décret sus-visé complète les dispositions réglementaires existantes en indiquant que les écoles recourent aux interventions de psychologues scolaires, de médecins de l'éducation nationale, d'enseignants spécialisés et d'enseignants ayant reçu une formation complémentaire. Ces interventions ont pour finalité, d'une part, d'améliorer la compréhension des difficultés et des besoins des élèves et, d'autre part, d'apporter des aides spécifiques ou de dispenser un enseignement adapté, en complément des aménagements pédagogiques mis en place par les maîtres dans leur classe. Afin de garantir l'efficacité des interventions dans les écoles, la coordination de cet ensemble de ressources spécifiques et l'organisation de leur fonctionnement en réseau d'aide et de soutien aux élèves en difficulté (RASED) sont assurées par l'inspecteur chargé de la circonscription du premier degré, dans le cadre de la politique définie par l'inspecteur d'académie.

Enfin, le décret précise également que des adaptations pédagogiques et des aides spécialisées sont mises en œuvre pour les élèves présentant un handicap ou un trouble de la santé invalidant.

Le second décret, également en date du 24 août 2005, mais relatif aux dispositifs d'aide et de soutien pour la réussite des élèves au collège, reprend les mêmes dispositions pour ce niveau. On notera quelques dispositions spécifiques à ce niveau d'enseignement. Tout d'abord, l'enseignement dispensé au collège doit permettre à chaque élève d'acquérir au moins le socle commun de connaissances et compétences visé par la loi. Des dispositifs spécifiques temporaires, comportant éventuellement des aménagements d'horaires et de programmes, peuvent être proposés à l'élève avec l'accord de ses parents ou de son représentant légal.

L'ensemble des dispositions de chacun des décrets devait entrer en application dès la rentrée 2005 à l'exception, pour les deux niveaux d'enseignement, du programme personnalisé de réussite éducative (PPRE) qui sera applicable à compter de la rentrée scolaire 2006. Un certain nombre d'expérimentations sont menées dans ce domaine : on peut se demander dans quelles mesures elles pourront donner lieu à une généralisation dès la rentrée 2006.

Enfin, une circulaire du 23 septembre 2005 complète les modalités d'accompagnement des élèves en difficulté dans le second degré en précisant le rôle ainsi que les conditions de recrutement et d'emploi des assistants pédagogiques.

Concernant l'enseignement des langues vivantes étrangères prévu par l'article 19, un décret décline l'organisation de cet enseignement à tous les niveaux scolaires. Le référentiel de niveaux de compétence est celui qui figure dans le cadre européen commun de référence pour les langues (CECRL) publié en 2001 par le Conseil de l'Europe. Les enseignements de langues vivantes étrangères peuvent – c'est une nouveauté – être dispensés en groupes de compétences, indépendamment des classes ou divisions. Les connaissances et compétences acquises en langues vivantes étrangères au cours de la scolarité font l'objet de certifications spécifiques, dans des conditions définies par arrêté du ministre chargé de l'éducation nationale : cet arrêté n'est pas publié à ce jour.

Il faut noter, par ailleurs, qu'un arrêté en date du 25 juillet 2005, modifiant l'arrêté du 25 janvier 2002 relatif aux horaires des écoles maternelles et élémentaires, a été pris en application de *l'article 25* de la loi d'orientation. Cet article prévoit que le cycle des apprentissages fondamentaux (grande section de maternelle, cours préparatoire-CP et cours élémentaire première année-CE1) offre un premier apprentissage d'une langue vivante étrangère. L'arrêté précise que cet apprentissage entrera en vigueur, en dernière année de ce cycle (CE1), à la rentrée 2007. Qu'en est-il de l'application de l'ensemble de ces dispositions visant à favoriser l'enseignement des langues étrangères ?

*L'article 36* de la loi d'orientation, qui prévoit que le conseil d'administration des établissements publics locaux d'enseignement (EPL) se prononce sur le contrat d'objectifs conclu entre l'établissement et l'autorité académique, a donné lieu à la publication d'un décret d'application du 9 septembre 2005.

Concernant les remplacements de courte durée des enseignants, prévus par *l'article 47* de la loi, le décret du 26 août 2005 organise ces remplacements pour une durée inférieure ou égale à deux semaines : où en sont

les différents protocoles d'accord relatifs à ces remplacements et y a-t-il des divergences entre les différentes académies ?

Le label « lycée des métiers », créé par *l'article 33* de la loi, a été mis en place par un décret du 10 novembre 2005 qui précise que ce label est délivré sur décision du recteur de l'académie dans laquelle est implanté l'établissement qui le sollicite : quels ont été les critères de choix des recteurs ?

*L'article 37* de la loi a consolidé les règles de l'apprentissage et un décret de novembre 2005 modifie en conséquence les dispositions réglementaires du code du travail. Entre-temps est intervenue l'intéressante initiative que constitue la formation d'apprentis juniors, prévue dans le projet de loi pour l'égalité des chances. On ne peut que regretter que les manifestations contre le contrat première embauche aient occulté ce dispositif tellement attendu.

Un décret et un arrêté contribuent, provisoirement, à la mise en œuvre partielle de *l'article 32* de la loi qui réorganise le diplôme national du brevet : cette mise en œuvre est en effet dépendante de l'établissement du socle de connaissances et de compétences qui n'a pas encore donné lieu à publication d'un décret d'application. Ces dispositions entrent en vigueur à compter de la session 2006.

– Enfin, un certain nombre de mesures d'application réglementaires de la loi étaient nécessaires et sont encore à prendre.

Il s'agit tout d'abord du décret relatif aux modalités d'attribution des bourses au mérite en relation avec les mentions obtenues au brevet, en application de *l'article 32* de la loi.

Les modalités d'application de la disposition centrale de la loi destinée à augmenter les chances de réussite scolaire pour tous les élèves, c'est-à-dire la définition du socle commun de connaissances et de compétences, n'ont toujours pas été publiées. *L'article 9* de la loi précise pourtant que ces connaissances et compétences, que tout élève devra maîtriser pour accomplir avec succès sa scolarité, poursuivre sa formation, construire son avenir personnel et professionnel et réussir sa vie en société, seront précisées par décret après avis du Haut Conseil de l'éducation.

Il s'agit également de la formation des maîtres et du fonctionnement des IUFM qui, en application de *l'article 43* de la loi, doivent répondre à un cahier des charges fixé par arrêté des ministres chargés de l'enseignement supérieur et de l'éducation nationale après avis du Haut Conseil de l'éducation. Ces dispositions d'application très attendues par les futurs candidats aux différents concours de recrutements des professeurs des écoles et des enseignants du secondaire sont en cours d'élaboration.

Par ailleurs, *l'article 45* de la loi modifie le statut des IUFM qui sont désormais assimilés à des écoles faisant partie des universités. Quel est le calendrier retenu pour la mise en place de ce nouveau statut ?

*L'article 35* prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions de recrutement, de formation et d'exercice des fonctions spécifiques des directeurs d'école maternelle et élémentaire. Qu'en est-il de l'état d'avancement de ces dispositions réglementaires ?

Enfin, deux autres articles de la loi ne sont pas mis en œuvre à ce jour.

*L'article 38* prévoit qu'un conseil pédagogique est institué dans chaque EPLE. Présidé par le chef d'établissement et comprenant au moins un professeur par champ disciplinaire, il a pour mission de favoriser la concertation entre les enseignants, notamment pour coordonner la notation et l'évaluation des activités scolaires, et ne doit pas devenir un lieu d'affrontement. Quel est l'état d'avancement de la mise en place de ce conseil et des expérimentations en cette matière ?

*L'article 29*, qui modifie l'article L. 331-1 du code de l'éducation relatif aux examens et diplômes nationaux, reste également sans mesure d'application.

La loi prévoit que pour la délivrance de ces diplômes il peut être tenu compte, éventuellement en les combinant, des résultats d'examens terminaux, des résultats des contrôles en cours de formation, ainsi que – et cela est nouveau – des résultats du contrôle continu des connaissances et de la validation des acquis de l'expérience.

Voilà l'essentiel du bilan qu'il est possible de faire à ce jour. On peut dire pour conclure que, pour un ministre ayant pris la loi d'orientation « en marche », le travail accompli est loin d'être négligeable et mérite l'appréciation suivante : « Bon élève ! Doit persévérer dans ses efforts » !

**M. Christian Kert, président**, a salué la qualité de la présentation du rapporteur.

**M. Gilles de Robien, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche**, s'est déclaré très heureux de rendre compte à la commission de ce travail passionnant de mise en application de la loi d'orientation pour l'avenir de l'école. Pour reprendre l'image évoquée par le rapporteur, il s'agissait en effet de prendre en marche un train à grande vitesse, dans la mesure où la loi nécessitait la parution de très nombreux textes réglementaires pour son application. Le rapport annexé au projet de loi, adopté par le Parlement même s'il ne figure pas dans la loi après son examen par le Conseil constitutionnel, a d'ailleurs constitué un véritable guide pour mener à bien cette tâche.

Sur l'ensemble des textes réglementaires prévus, trente-deux ont été publiés, qu'il s'agisse de décrets, d'arrêtés ou encore de circulaires. Parmi ceux-ci, plusieurs l'ont été dès la rentrée scolaire 2005. Ils concernent :

- l'apprentissage d'une première langue vivante au cours élémentaire première année (CE1) ;
- l'enseignement des langues en classe réduite en terminale ;
- l'introduction des mentions au brevet de la session 2006 ;
- l'expérimentation des programmes personnalisés de réussite éducative (PPRE) ;
- l'option de découverte professionnelle en classe de troisième avec évaluation au brevet dès juin prochain ;
- la mise en place du remplacement des absences de courte durée ;
- l'expérimentation du conseil pédagogique ;
- la promotion du mérite avec l'accès automatique à la section de technicien supérieur (STS) des bacheliers professionnels ayant obtenu une mention « bien » ou « très bien », et ce dès la rentrée prochaine ;
- l'installation du Haut Conseil de l'éducation (HCE), le 8 novembre 2005, après la désignation de ses membres.

S'il est vrai que la préparation des textes réglementaires d'application de la loi a pu se heurter à quelques résistances, ces craintes ont néanmoins pu être levées à force de dialogue et d'explications. Il n'en demeure pas moins que la loi n'a pas encore porté ses fruits les plus attendus, s'agissant tout particulièrement du socle commun des connaissances et du nouveau cahier des charges de la formation des maîtres, mais cela sera fait d'ici la fin de l'année scolaire.

Dans le droit fil du rapport annexé au projet de loi, qui suggérait d'examiner l'efficacité des différentes méthodes de lecture, un examen approfondi de celles-ci a été réalisé et s'est révélé pour le moins instructif. En effet, les travaux les plus récents des chercheurs démontrent que les méthodes globales sont beaucoup moins efficaces que les méthodes syllabiques et qu'elles sont même néfastes pour les enfants les plus fragiles. Dans le but de faire bénéficier les élèves de cet acquis de la recherche, une circulaire a été adressée, le 3 janvier dernier, aux inspecteurs d'académie afin de décrire très clairement le cheminement recommandé pour apprendre à lire à un enfant. Il conviendra naturellement de veiller à son application effective dans les classes mais les recteurs, les inspecteurs et les directeurs d'instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) sont très mobilisés sur cette question, qui est essentielle dans la mesure où la lecture est en quelque sorte « le socle du socle » !

Diverses mesures ont également été mises en œuvre afin de relancer l'éducation prioritaire et d'aider concrètement les élèves en difficulté, en donnant dès la rentrée prochaine des moyens supplémentaires importants à 249 collèges et réseaux d'écoles.

En réponse aux différentes questions posées par le rapporteur, **le ministre** a ensuite apporté les précisions suivantes.

- Les dispositions de *l'article 4* de la loi, qui étendent à l'outre-mer la possibilité de scolariser prioritairement les enfants de moins de trois ans des familles les moins favorisées pour répondre aux dispositions d'aide et de soutien pour la réussite de tous les élèves, sont d'application immédiate et ne nécessitent aucun texte réglementaire pour leur application.

– Concernant *l'article 16* relatif aux PPRE, deux décrets ont été publiés : l'un relatif à l'aide et au soutien pour la réussite des élèves à l'école, le second au collège. Une expérimentation est actuellement engagée sur la base du volontariat depuis la rentrée 2005. À l'école, elle concerne plus de 8 500 classes, relevant prioritairement du cycle des apprentissages fondamentaux et de la première année du cycle des approfondissements (CE2). Au collège, cette expérimentation concerne, en classe de sixième, les redoublants et les élèves présentant de grandes difficultés scolaires, soit au total 145 collèges, dont 18 privés, un grand nombre d'entre eux étant situé en zone d'éducation prioritaire (ZEP) ou en réseau d'éducation prioritaire (REP). Un séminaire national regroupant le premier et le second degré sera par ailleurs organisé le 3 avril 2006, afin de préparer la généralisation de la mise en œuvre des PPRE à compter de la rentrée prochaine ; il réunira notamment les coordonnateurs de l'expérimentation pour le premier et le second degré ainsi que des chefs d'établissement.

– Concernant *l'article 17*, la poursuite de la scolarité des élèves est réglementée par les deux décrets relatifs aux dispositifs d'aide et de soutien déjà cités. Le redoublement sera ainsi possible au terme de chaque année.

– Les modalités d'application de *l'article 27* de la loi concernant les élèves présentant des besoins particuliers, tels que les élèves intellectuellement précoces, ont été définies par les décrets déjà cités dans le cadre des PPRE et la circulaire relative à la rentrée 2006, complétée par une circulaire d'application en cours d'élaboration. Pour les élèves non francophones nouvellement arrivés en France, les centres académiques pour la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage seront mobilisés par le biais de séminaires nationaux avec l'appui du Centre national de documentation pédagogique (CNDP) et du Centre international d'étude pédagogique pour promouvoir la certification des élèves par le diplôme d'études en langue française (DEL F) scolaire. Les élèves atteints de troubles spécifiques du langage, tels que la dyslexie ou la dysphasie, lorsque ces difficultés sont graves et permanentes, peuvent faire l'objet, à la demande de leur famille, d'une reconnaissance de ces troubles en tant que handicap par la commission des droits et de l'autonomie instituée dans le cadre de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005. Par ailleurs, une campagne de dépistage systématique, mise en œuvre par les médecins de l'éducation nationale, a été décidée par le ministère dans le cadre de la visite obligatoire des enfants de six ans.

– Concernant les dispositions relatives à l'organisation de l'enseignement des langues vivantes étrangères, *l'article 19* de la loi prévoit la mise en place d'une commission académique, selon des modalités définies par un décret du 22 août 2005 ; la circulaire de rentrée complémentaire du 24 août 2005 demande également aux recteurs de la mettre en place. Quinze commissions ont ainsi déjà été constituées, tandis que sept sont en cours de constitution. Quant à l'enseignement lui-même, le décret sus-visé prévoit l'adoption du cadre européen commun de référence pour les langues, la France étant le premier pays européen à le faire. Le plan de rénovation de l'enseignement est un élément essentiel de l'effort entrepris pour renforcer l'égalité des chances des élèves. D'ores et déjà, ont été mises en place les mesures suivantes : l'enseignement d'une langue vivante généralisée en classe de CE2, l'organisation de l'enseignement de la langue vivante 1 en groupes allégés en classe de terminale des séries générales, la création d'une « école ouverte » en langue dans chaque département pendant les vacances scolaires de l'année. De nouvelles sections européennes ont également été implantées dans chaque bassin d'éducation et en zones d'éducation prioritaire (ZEP), représentant une augmentation de 9 % entre la rentrée 2004 et la rentrée 2005.

Concernant *l'article 25* de la loi relatif aux langues vivantes à l'école primaire, l'arrêté du 10 mai 2005 fixe les modalités d'organisation des concours des professeurs des écoles, qui comprend désormais une épreuve de langue vivante obligatoire. L'enseignement d'une langue vivante est généralisé en CE2 et à compter de la rentrée 2007 sera mis en place le premier apprentissage de la première langue vivante en CE1 et d'une deuxième langue vivante en cinquième.

– En matière de fonctionnement des établissements publics locaux, plusieurs textes réglementaires d'application de *l'article 33* de la loi relatif aux lycées des métiers ont été publiés. Il est par ailleurs prévu que la liste des lycées labellisés soit actualisée chaque année en septembre, ainsi qu'il est rappelé dans la circulaire relative à la rentrée 2006.

– Le décret du 9 septembre 2005 et la circulaire du 30 septembre 2005 ont défini le contenu du contrat d'objectifs prévu par *l'article 36* de la loi ainsi que les domaines dans lesquels le conseil d'administration peut déléguer ses pouvoirs à la commission permanente. Afin de permettre un fonctionnement plus efficace, la composition de la commission permanente a été allégée, le nombre de ses membres passant de 18 à 12. Quant

aux dispositions de *l'article 39* relatif aux personnalités extérieures siégeant au conseil d'administration, le décret de 1985 relatif aux établissements publics locaux d'enseignement a été modifié par le décret du 9 septembre 2005. À ce jour, seuls deux lycées professionnels de l'académie de Dijon mènent cette expérimentation. Trois autres académies ont fait mention d'un projet dont un au moins s'est heurté à de fortes réticences de certains membres de la communauté éducative.

– Quant à *l'article 39* de la loi, le taux de remplacement des absences de professeurs pour une courte durée a fortement augmenté depuis la rentrée de septembre 2005 : aujourd'hui, 86 % des établissements ont des protocoles formalisés et d'autres organisent les remplacements sans protocole.

**M. Yves Durand** a objecté que des modalités de remplacement avaient déjà été définies par les établissements avant la promulgation de la loi.

**Le ministre** a répondu que ces protocoles existaient en effet mais étaient très minoritaires, alors qu'ils sont aujourd'hui très largement majoritaires. Le taux de remplacement s'est ainsi établi à 21 % dès le début de l'année scolaire, contre 12 % l'année précédente, pour atteindre 40,3 % en janvier 2006. Par ailleurs, les 137 000 heures effectuées au titre du remplacement de courte durée entre décembre 2005 et janvier 2006 sont à rapprocher des quelque 74 000 heures de remplacement effectuées les mois correspondants au cours de l'année scolaire 2004-2005.

– Le décret d'application de la loi n° 2005-1392 du 8 novembre 2005 de programmation pour la cohésion sociale relatif à l'apprentissage et la circulaire sur le fonctionnement des unités de formation par apprentissage (UFA), qui doit être publiée au Bulletin officiel le 23 mars, ont précisé les modalités d'application de *l'article 47* de la loi. Un document d'information présentant les différentes formules d'apprentissage en EPLE a été rédigé et sera diffusé aux chefs d'établissement fin avril.

– En application de *l'article 32* de la loi, le brevet sera rénové immédiatement après la mise en place du socle commun des connaissances et des compétences dont il doit évaluer la maîtrise. Dans l'immédiat, la note de vie scolaire et les bourses au mérite sur la base des mentions ont été mises en place. Plusieurs projets de textes réglementaires d'application sont soumis à la commission spécialisée du Conseil supérieur de l'éducation. Enfin, la note de vie scolaire sera prise en compte dans l'évaluation du brevet des collèges dès la session 2007.

– Concernant les bourses au mérite, il convient de rappeler que le rapport annexé prévoyait 16 700 bourses supplémentaires par an mais, dans le cadre du plan banlieues, la mise en œuvre de ce dispositif a été amplifiée et 100 000 bourses seront attribuées dès la rentrée 2006. Le Conseil supérieur de l'éducation va être saisi dès demain du projet de texte réglementaire fixant la revalorisation des bourses. Dans les jours prochains, des hypothèses de répartition des bourses entre académies vont être soumises au ministre et une circulaire d'application précisera cette répartition. Au plan financier, les bourses représentent un montant de 19,7 millions d'euros pour l'année 2006, dont 4,7 millions inscrits en loi de finance pour 2006 ; ce montant concerne les élèves boursiers de l'enseignement public, de l'enseignement privé sous contrat et du secteur agricole.

Concernant la participation de personnels étrangers aux jurys du baccalauréat, le décret n° 2005-1002 du 23 août 2005 prévu par *l'article 28* de la loi insère dans la réglementation du baccalauréat général la possibilité pour des personnels étrangers enseignants ou membres de corps d'inspection de participer aux jurys du baccalauréat ; ce décret sera applicable dès la session 2006 pour le baccalauréat option internationale. Quant au brevet, une disposition similaire va être adoptée dans le décret relatif au brevet rénové qui s'appliquera au diplôme national du brevet option internationale. Dans le même esprit, un arrêté d'application sera publié concernant les candidats des sections internationales et des établissements franco-allemands.

Abordant ensuite le décret relatif au socle commun de connaissances prévu par l'article 9, **le ministre** a indiqué qu'un projet de décret a été élaboré par une commission d'experts présidée par le directeur de l'enseignement scolaire. Ce projet a été présenté au Haut Conseil de l'éducation (HCE), qui devrait rendre son avis dans les prochains jours. Le décret instituant le socle commun de connaissances sera rapidement préparé, dès réception de cet avis. D'ores et déjà, un certain nombre d'initiatives ont été prises pour mettre en œuvre le principe d'un socle commun de connaissances.

Pour la maîtrise de la langue française, la circulaire n° 2006-003 du 3 janvier 2006 intitulée « Apprendre à lire » rappelle la nécessité d'abandonner la méthode globale pour l'apprentissage de la lecture ; un arrêté modificatif de l'arrêté du 25 janvier 2002 relatif au programme des écoles maternelles et élémentaires sera pris

dès demain pour tirer les conséquences de la suppression de la méthode globale. Dans les prochains jours, un document sera publié à destination des enseignants intitulé « A l'école primaire apprendre à lire et maîtriser les apprentissages fondamentaux ». L'Observatoire national de la lecture va procéder à une étude comparative des différents manuels d'apprentissage de la lecture pour éclairer les enseignants sur les manuels qui paraissent les mieux adaptés.

Pour favoriser la culture humaniste et scientifique permettant le libre exercice de la citoyenneté, un ouvrage a été publié à l'usage des enseignants intitulé : « Découvrir le monde à l'école maternelle – le vivant, la matière, les objets », réalisé conjointement par la direction de l'enseignement scolaire (DESCO), l'Académie des sciences et l'Académie des technologies.

Pour inciter à la maîtrise des techniques usuelles de l'information et de la communication, une circulaire n° 2005-135 a été publiée le 9 septembre 2005 ; intitulée « Les technologies d'information et de communication dans l'enseignement scolaire », elle fait le point sur cette question.

Diverses autres mesures ont été prises, telles que :

- l'organisation d'un séminaire national sur l'apprentissage de la lecture, le 9 mars 2006, à destination des recteurs, des inspecteurs d'académie, des responsables départementaux de la maîtrise de la langue et des directeurs d'IUFM ;

- la mise au point, par l'Observatoire national de la lecture, d'une grille comparative des différents manuels existants pour permettre aux enseignants de se repérer et d'évaluer les différents manuels d'apprentissage de la lecture ;

- la prochaine réalisation d'un DVD, en collaboration avec l'Académie des sciences et le centre national de documentation pédagogique (CNDP), destiné à la formation des maîtres ;

- la réaffirmation du rôle des technologies de l'information et des communications pour l'enseignement (TICE) dans les activités quotidiennes de la classe et l'utilisation des feuilles de position à transmettre au collègue en fin de scolarité primaire ;

- l'actualisation en cours des documents relatifs au brevet informatique et Internet (B2i).

Les éléments constitutifs du socle de connaissances seront déclinés pour chaque cycle et pour chaque année de la scolarité dans le cadre d'une adaptation des programmes. Les programmes d'enseignement incluront dorénavant les objectifs de chaque cycle ainsi que les repères annuels permettant de vérifier que les compétences du socle commun ont bien été acquises. Les objectifs du socle commun de connaissances seront aussi déclinés pour l'enseignement professionnel, notamment pour les élèves encore soumis à la scolarité obligatoire et inscrits dans les classes préparant au CAP ou au BEP.

Pour ce qui est de l'orientation des élèves, il convient de préciser que la mise en œuvre de la loi d'orientation va d'abord passer par une phase expérimentale. Six académies vont élaborer un schéma régional pour l'orientation et l'insertion professionnelle : il s'agit des académies d'Amiens, Bordeaux, Caen, Nantes, Strasbourg et Versailles. Dans les académies concernées, seront organisés des forums sur les métiers, des partenariats écoles-entreprises et des actions de découverte professionnelle. De plus, chaque projet d'établissement devra comprendre des indications sur les actions menées pour faciliter l'orientation des élèves. Une circulaire ministérielle sera rédigée en ce sens et s'appliquera dès la rentrée 2006. En outre, le décret n° 2005-1013 du 24 août 2005 relatif au dispositif d'aide et de soutien pour la réussite des élèves au collège prévoit l'organisation d'une séquence d'observation en milieu professionnel pour tous les élèves en classe de troisième.

Trois autres textes sont en préparation pour améliorer l'orientation des élèves : un décret portant sur la mise en œuvre du schéma national de l'orientation et de l'insertion professionnelle ainsi que sur les procédures d'orientation et l'affectation des élèves ; une circulaire d'application portant sur les missions des conseillers d'orientation-psychologues ; un décret instituant un délégué interministériel à l'orientation et portant sur l'expérimentation de schémas régionaux d'orientation et d'insertion professionnelle.

Enfin, le **ministre** a évoqué les articles dont les mesures réglementaires d'application sont en attente.

- Concernant l'article 2, qui pose le principe du respect des valeurs de la République, il a été précisé que ce principe devrait figurer dans les règlements intérieurs des établissements qui devront être refondus

conformément à l'article 34 de la loi relatif au projet d'école et d'établissement. Le socle commun de connaissances comprendra l'éducation aux valeurs de la République et la formation des maîtres prévoira un module sur la transmission des valeurs républicaines aux élèves.

– *L'article 32* de la loi pose aussi le principe de la valorisation du mérite. Comme il a déjà été indiqué, le décret instituant les bourses au mérite va être prochainement publié – son dispositif doit être examiné le 22 mars par le CSE. Le décret du 26 août 2005 portant règlement général du BTS prévoit que les élèves ou apprentis qui ont obtenu une mention « très bien » ou « bien » au baccalauréat professionnel seront admis de droit en préparation au BTS. La circulaire du 25 janvier 2006 précise les procédures d'affectation et on peut considérer que l'année 2006 servira d'expérimentation pour permettre une clarification de la procédure pour l'année 2007.

– Quant à la formation des maîtres et à l'intégration des IUFM au sein des universités, *l'article 43* de la loi a prévu l'élaboration d'un cahier des charges retraçant les exigences posées par l'Etat pour la formation des maîtres. Ce document, préparé par un collège de 22 experts, définit la formation que devront recevoir l'ensemble des personnels enseignants formés en IUFM, c'est-à-dire les professeurs des premier et second degrés, les professeurs-documentalistes et les conseillers principaux d'éducation. Ce document comporte aussi des indications sur les compétences qui devront être acquises à la fin de la formation initiale et sur la manière dont les établissements accueillant les professeurs-stagiaires devront s'impliquer dans la formation de ces futurs professeurs. Ce cahier des charges a été soumis aux organisations syndicales et devrait être prochainement présenté au Haut Conseil de l'éducation par le responsable du groupe de travail, l'inspecteur général Gilbert Piétryk. Le cahier des charges définitif devrait être prêt à la fin du printemps.

Pour mener à bien l'intégration des IUFM à l'université, le préalable d'un cahier des charges, précisant les obligations pédagogiques des universités, est apparu nécessaire. Dans un deuxième temps, il faudra envisager les évolutions statutaires, juridiques et financières indispensables à cette intégration. Le caractère pluridisciplinaire de la formation dispensée dans les IUFM induira le recours à des personnels extérieurs à l'université d'accueil qui se fera sous la forme d'un appel à candidatures dans l'ensemble des universités de l'académie. En cas de concurrence entre les universités pour le rattachement d'un IUFM, il y aura un appel d'offre sur la base du cahier des charges de la formation.

– Concernant le contrôle continu pour la délivrance des diplômes, prévu par *l'article 29*, il s'agit d'un sujet particulièrement délicat car il faut garder en mémoire les manifestations des lycéens de l'année dernière qui s'y opposaient pour la délivrance des diplômes. La réflexion se poursuit néanmoins sur ce sujet et un important travail pédagogique reste à faire pour démontrer l'intérêt du contrôle continu. Quant au brevet des collèges, de nouvelles dispositions sur le contrôle continu figureront dans le décret relatif au brevet rénové qui permettra une évaluation de l'acquisition du socle commun de connaissances.

– Quant à *l'article 35* et à l'évolution de la fonction de directeur d'école, une réflexion est actuellement en cours au sein du ministère de l'éducation nationale. Un groupe de travail étudie les modifications à apporter au décret du 24 février 1989 relatif aux conditions de recrutement et aux missions des directeurs d'écoles. Après ce travail de concertation approfondi avec les partenaires sociaux, un décret en Conseil d'Etat sera publié. Mais il ne faut pas négliger les enjeux budgétaires : actuellement les directeurs sont déchargés de cours si leur établissement comporte cinq classes, ce qui représente 10 879 emplois. Si le régime de décharge était appliqué aux écoles comportant quatre classes, soit 6 400, il en coûterait 1 718 emplois supplémentaires.

Concernant *l'article 89* sur le financement des écoles privées, le Parlement s'est prononcé à deux reprises sur cette question : dans le cadre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et de la loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école. Cet article vise à mieux appliquer la loi Debré qui prévoit la parité du financement entre écoles publiques et écoles privées. Le principe de la contribution des communes pour les élèves scolarisés à l'extérieur de leur commune de résidence s'appliquait aux écoles privées comme aux écoles publiques. Toutefois, ce principe n'était assorti d'aucun dispositif permettant de résoudre les conflits éventuels surgissant entre les communes. Il ne crée pas en lui-même d'obligations. Désormais, en l'absence d'accord entre les communes, le préfet interviendra pour fixer la répartition des contributions entre les deux communes. L'article 89 ne modifie pas le périmètre de la compétence des communes pour la prise en charge des dépenses de fonctionnement des classes sous contrat, il vise simplement à mettre en place un règlement des conflits entre communes. La circulaire interministérielle du 2 décembre 2005 s'adresse d'abord aux préfets pour régler les différends entre collectivités locales. Le ministère de l'intérieur prépare une note complémentaire pour expliciter cette circulaire mais il convient de

garder à l'esprit que le Conseil d'Etat a été saisi d'un recours en annulation contre cette circulaire introduite par la FCPE et l'UNSA. Il conviendra donc d'attendre cette décision.

Ayant précisé au préalable qu'il ne souhaitait pas recommencer la discussion parlementaire sur le projet de loi, **M. Yves Durand** a considéré que l'application de la loi d'orientation et de programme pour l'école rencontre de nombreuses difficultés. Cette application se heurte en effet à de très grandes résistances, ce qui était prévisible dès l'élaboration du texte, compte tenu de l'avis défavorable rendu par le Conseil supérieur de l'éducation sur le projet de loi. Malgré la longue liste des textes d'application donnée par le ministre, les dispositions essentielles de la loi ne sont toujours pas appliquées.

Ainsi, aucune information précise n'est donnée sur la définition du socle commun de connaissances, qui fait uniquement l'objet de déclarations ministérielles et d'une étude en cours. La seule décision concerne l'apprentissage de la lecture et la condamnation de la méthode globale alors qu'elle ne fait plus l'objet d'une application exclusive depuis une quinzaine d'années, les enseignants préférant conjuguer plusieurs méthodes. La méthode globale, qui avait ainsi disparu des propos des pédagogues, a en fait été ressuscitée par le ministre. Quant au socle commun, une mission d'information de la commission présidée par M. Pierre André Périssol a longuement travaillé sur son contenu. À quoi ont abouti ces nombreuses heures d'audition et les propositions très construites du rapport ? Le ministère va-t-il s'inspirer des travaux réalisés par les parlementaires ?

La discussion du projet de loi a donné lieu à des débats intenses sur la formation des maîtres. Or les IUFM sont plongés dans le plus grand flou, notamment en ce qui concerne leurs rapports avec les universités. Il est d'ailleurs essentiel que la gouvernance et l'organisation des universités fassent l'objet d'une profonde réforme ; le gouvernement n'a pas souhaité la réaliser, alors qu'elle aurait pu prendre place dans la discussion relative au projet de loi sur la recherche. Les délais d'application des dispositions relatives aux IUFM sont flous : faudra-t-il attendre qu'une nouvelle loi efface les dispositions en vigueur ? Le flou entourant la formation des maîtres est d'autant plus regrettable que ce point est un des piliers du texte.

Plus grave, l'essence de la loi est contredite par les décisions du ministre. Ainsi, la loi relative à l'égalité des chances introduit un pré-apprentissage à 14 ans. Or il est très difficile de croire qu'un enfant extrait du collège à la fin de la cinquième et entamant un cycle d'apprentissage, avec ce que cela comporte comme conséquences sur sa vie et son emploi du temps, puisse acquérir le fameux socle commun de connaissances. Il y a donc une contradiction forte entre le cœur de la loi, le socle commun sanctionné par le brevet des collèges, et la décision d'introduire l'apprentissage à 14 ans.

La loi, malgré son intitulé, souffre d'un manque de moyens, ce qui pose des problèmes, particulièrement en ce qui concerne les maternelles. Cette loi sans ambition, à laquelle le ministre lui-même ne croit pas, n'est pas une loi de programme. Lors des débats parlementaires, l'opposition avait obtenu du gouvernement un engagement de financer l'application de la réforme par une augmentation du budget de 2,2 milliards d'euros. Cet engagement n'est jamais devenu réalité.

S'agissant de la carte scolaire de la rentrée 2006, il serait opportun que chaque député reçoive tous les renseignements sur les établissements implantés dans sa circonscription. De plus, il importe de faire le point sur le dédoublement des classes de langues en terminale. Il faut en effet rappeler que les travaux personnels encadrés (TPE) ont été supprimés en classes de terminale pour financer ce dédoublement. De même, il serait intéressant de faire le bilan des PPRE.

Enfin, où en est la scolarisation des enfants âgés de moins de trois ans ? S'agissant de l'académie de Lille, on constate en effet une régression de ce dernier indicateur.

Force est de constater que le ministre se heurte à une double impossibilité d'appliquer la loi : en raison d'une part du manque de moyens et d'autre part de décisions qui la contredisent totalement.

**M. René Couanau** a déclaré avoir éprouvé un certain tournis à l'écoute de la litanie des textes et des circulaires d'application. Que peuvent ressentir les personnes chargées de leur application sur le terrain : enseignants, directeurs d'écoles, recteurs et directeurs d'IUFM ? Devant un tel déferlement de textes, on ne peut qu'être abasourdi.

Il y a nécessité de disposer d'objectifs plus ciblés et surtout d'indicateurs permettant d'apprécier l'effet des politiques nouvelles. En particulier, comment seront évalués les PPRE ? Comment pourra-t-on connaître le nombre d'enfants ayant résolu leurs difficultés grâce à ces programmes ? En tout cas, l'évaluation devra être menée de manière décentralisée. La même remarque vaut pour l'apprentissage de la lecture. Faute de moyens

d'évaluation, chaque parlementaire est bien démuni. Il faut donc que le ministre fournisse à la Nation et à ses représentants des indicateurs fiables. Le ministre devrait lui-même suivre un programme de réussite éducative ! Faute de quoi, le ministre chargé des finances tirera prétexte des réductions d'effectifs pour ne pas accroître les moyens de l'école et ne pas financer les politiques nouvelles, ce qui serait d'ailleurs une démarche anti-pédagogique.

L'énumération des textes d'application publiés est certes satisfaisante, même s'il est vrai que l'administration centrale n'a jamais failli par le passé pour ce qui est de la production de nouveaux textes. Mais ces textes seront-ils vraiment appliqués ? Ainsi, s'agissant de l'apprentissage des langues vivantes, on manque d'informations et de données, particulièrement en ce qui concerne les intervenants extérieurs et la formation des enseignants.

L'annonce de l'abandon de la méthode globale est très étonnante car sa suppression est effective dans les textes depuis 26 ans, sans que l'on soit d'ailleurs en mesure de déterminer les effets concrets de cette disparition. Sur le point des méthodes d'apprentissage, les IUFM devraient être la cible principale de la politique ministérielle. Or la loi entretient le plus grand flou à leur sujet et rien ne bouge, au risque de voir les enseignants-stagiaires et les futurs enseignants reproduire les erreurs commises par les générations précédentes.

Le besoin d'objectifs ciblés et d'une évaluation des résultats est également évident en matière d'apprentissage. Il s'agit de la deuxième année d'application du dispositif et aucune évaluation n'est encore disponible. Il faut pouvoir démontrer que c'est une voie de réussite en indiquant les moyens et les mesures qui y contribuent.

Par ailleurs, le ministre ne pourra pas éluder plus longtemps la question des directeurs d'école. En effet, le rapport avec les familles devient de plus en plus déterminant, ce qui suppose une animation et une réelle direction de l'établissement dans la continuité. En outre, il est surréaliste de constater que les communes ne disposent pas d'interlocuteur dans certains établissements. Les directeurs d'écoles réclament plus de décharges, ce qui est légitime ; en tout cas, il est essentiel que le directeur ou la directrice reste en fonction plusieurs années de suite afin de garantir la continuité de la politique pédagogique, seule apte à assurer le succès des PPRE.

Enfin, la sectorisation pour les écoles primaires n'est pas nécessairement opportune. L'absence de sectorisation peut même être considérée comme un élément essentiel de la liberté des parents et du brassage des populations. Y a-t-il une orientation contraire au ministère, les inspecteurs d'académie semblant désapprouver cette position jugée trop libérale ?

**M. Pierre-Christophe Baguet** a salué l'effort de transparence réalisé par le ministère de l'Education nationale pour la diffusion auprès des élus des documents relatifs au contrat d'objectifs 2006-2009 et la carte scolaire. C'est la première fois que les parlementaires sont aussi bien informés par le rectorat de leur circonscription. La médiatisation autour de la question de la méthode globale a porté ses fruits : il fallait informer les parents d'élèves sur ce sujet afin qu'ils soient vigilants car la méthode globale c'est comme le canard de la farce, plus on lui coupe la tête, plus elle renaît. La publication de trente-deux décrets et autres mesures d'application de la loi d'orientation en l'espace de quatre mois est tout à fait remarquable, d'autant qu'on se plaint habituellement de l'absence de mise en œuvre des lois.

Plusieurs questions se posent néanmoins :

- Où en est l'élaboration d'un statut des parents d'élèves ?
- Quel bilan peut-on faire de l'application de la loi relative aux signes d'appartenance religieuse à l'école ?
- À quel stade en est le plan global annoncé dans le domaine de l'orientation des élèves, qui suscite beaucoup d'attentes ?
- Qu'en est-il de l'élaboration d'un véritable statut de directeur d'école qui prenne en compte l'accroissement de leur rôle d'animateur de l'école et de chargé des relations avec les familles et les élus ?
- Peut-on espérer une publication rapide des décrets relatifs à la seconde carrière des étudiants-chercheurs ?
- Un accord est-il intervenu pour la diffusion dans les lycées du film « La séparation », réalisé par la chaîne parlementaire ?

**M. Bernard Perrut, président**, a souligné que les questions posées dépassent de beaucoup l'application *stricto sensu* de la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école, ce qui peut se comprendre en raison de l'importance du sujet. En ce qui concerne le port de signes religieux ostensibles à l'école, une audition commune avec la commission des lois de Mme Hanifa Sherifi, inspectrice générale de l'Education nationale et ancienne médiatrice sur le problème du voile, a eu lieu le 9 novembre dernier.

**M. Yves Boisseau** a souhaité avoir des précisions sur les conséquences financières pour une commune de la scolarisation d'un élève dans une école privée d'une autre commune et sur le sens exact de la circulaire du 2 décembre 2005. Il est urgent de connaître la position du ministre de l'intérieur à ce sujet car les collectivités territoriales sont en pleine préparation de leur budget.

**M. Bernard Perrut, président**, a souligné l'extrême importance que revêt la question des relations entre les collectivités territoriales et l'enseignement privé. Il est urgent de disposer d'une interprétation claire de la circulaire.

**M. Pierre-Louis Fagniez** s'est félicité de l'usage pertinent de la réforme du Règlement, introduite à l'initiative de M. Jean-Luc Warsmann, fait par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Il a indiqué avoir reçu l'ensemble des professeurs d'éducation physique et sportive de sa circonscription qui sont très inquiets sur le devenir de leurs moyens. D'une part, ils déplorent que l'article 32 de la loi, qui prévoit la mise en place du brevet des collèges dans lequel l'éducation physique et sportive a toute sa place, n'ait pas encore reçu de mesures d'application. D'autre part, ils craignent que la mise en place des programmes personnalisés de réussite éducative n'entraîne un transfert de moyens aux dépens de l'éducation physique et sportive.

**Le ministre** a tout d'abord indiqué qu'il ne s'agit pas de « sa » loi mais d'une loi de la République et qu'il n'est pas dans les usages républicains de personnaliser ainsi les lois. Grâce à un intense travail de l'administration, une grande partie de la loi est entrée en application et les dernières mesures vont être adoptées rapidement.

**M. Yves Durand** a bien voulu convenir qu'il s'agit d'une loi de la République mais a maintenu qu'elle n'est pas appliquée.

**Le ministre** a indiqué que, pour ce qui concerne le socle commun, les travaux menés par le Haut Conseil de l'éducation déboucheront bientôt sur des propositions de définitions. Ce socle revêt une très grande importance et il ne faut pas bâcler sa mise en œuvre par une trop grande précipitation.

Par ailleurs, si la volonté de supprimer la méthode globale a suscité une telle bronca dans le pays, c'est bien parce qu'elle était encore en vigueur. La liberté pédagogique des enseignants doit s'exercer dans le respect des programmes et des instructions ministérielles, lesquelles doivent parfois lutter contre un certain conservatisme. Il faut savoir que 15 % des élèves ne savent pas lire en sixième et ne sont donc pas capables d'acquérir le socle commun de connaissances. La méthode globale a certes disparu des textes mais elle subsiste dans les pratiques et dans l'enseignement dispensé dans les IUFM. En Grande-Bretagne, cette méthode est totalement abandonnée car une étude a constaté qu'elle faisait perdre trois ans aux élèves dans l'apprentissage de la lecture. Il s'agit maintenant de dépasser cette vaine polémique et de mettre en conformité les programmes, ce qui est l'objet de la circulaire du 3 janvier 2006.

**M. René Couanau** a souhaité connaître les modalités de travail du Haut Conseil de l'éducation.

Après avoir indiqué que le Haut Conseil est dirigé par un secrétaire général, issu de l'Inspection générale de l'Education nationale, assisté par des fonctionnaires du ministère de l'Education nationale, **le ministre** a apporté les précisions suivantes :

– En ce qui concerne la fréquentation des maternelles par des enfants de moins de trois ans, la moyenne nationale s'établit à 25 % avec une priorité donnée aux zones défavorisées, aux zones de montagne et aux collectivités d'outre-mer. Il convient à cet égard de rappeler que Mme Claire Brisset, défenseuse des enfants, est hostile à cette scolarisation des enfants de moins de trois ans.

– Sur l'apprentissage, il est inexact de parler d'apprentissage à 14 ans alors qu'il s'agit à proprement parler d'« apprentissage junior ». L'apprentissage junior est une diversification des voies d'accès à la qualification pour des élèves volontaires qui risqueraient de décrocher du système de l'enseignement général. À 14 ans, il s'agit seulement d'une découverte professionnelle pendant un an, le contrat d'apprentissage ne commençant

effectivement qu'à 15 ans. Il est faux de prétendre qu'il n'est pas possible de concilier apprentissage du socle des connaissances et découverte d'un métier, alors qu'une partie de la formation consiste justement à acquérir le socle à l'école tandis que la découverte du métier s'effectue dans les entreprises. L'apprentissage junior comporte également des garanties : il existe un professeur référent et l'élève conserve toujours un droit de réversibilité.

– S'agissant de la formation des maîtres, un travail de fonds sur le cahier des charges a déjà été réalisé, à partir duquel un appel d'offres sera effectué en direction des universités auxquelles les IUFM seront désormais rattachés. L'article 85 de la loi prévoit un délai de trois ans pour l'aboutissement de la procédure de rattachement. Sur ce sujet, les recteurs travaillent avec les présidents d'université.

– Pour ce qui concerne le dédoublement des classes de langue, des groupes allégés à 21 élèves ont déjà été mis en place pour les terminales générales et seront étendus aux autres terminales en 2007.

– Les programmes personnalisés de réussite éducative (PPRE), en phase d'expérimentation en 2005-2006, seront généralisés à la rentrée 2006. Ces programmes seront mis en place à l'entrée en CE1 lorsque les tests de lecture ne seront pas positifs ainsi qu'au moment de l'entrée en sixième et en cas de redoublements.

– Le nombre important des textes pris en application de la loi doit être salué ; ces mesures d'application sont nécessaires et font suite à un travail législatif de qualité.

– Le sujet de l'évaluation est compliqué mais il existe déjà des indicateurs, ne serait-ce que dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Les recteurs fixent ainsi des objectifs chiffrés qui sont à la base de la contractualisation avec le ministère. Plus d'une vingtaine d'indicateurs sont prévus par la LOLF et sont ensuite traduits par académie et par département. Il existe des objectifs nationaux de performance de réussite éducative, qui sont fixés nationalement et débattus par chaque académie avec le ministère. Les taux de réussite aux examens, de scolarisation des handicapés et d'apprentissage des langues vivantes sont autant d'exemples de ces indicateurs.

**M. René Couanau** s'est interrogé sur la possibilité que les recteurs soient démis de leurs fonctions si les objectifs ne sont pas atteints.

Poursuivant ses réponses, **le ministre** a apporté les précisions suivantes :

– Une épreuve de langue vivante a été introduite au concours de recrutement des professeurs des écoles : ainsi 16 000 futurs professeurs maîtrisant une langue vivante ont été recrutés cette année.

– S'agissant de l'apprentissage, les lycées de métiers doivent comprendre une formation par l'apprentissage. L'objectif fixé aux académies est d'augmenter de 20 % le nombre d'apprentis d'ici 2010 qui ne sont que 360 000 aujourd'hui, soit 70 000 de plus. De son côté le plan Borloo prévoit d'atteindre 500 000 apprentis en 2009-2010.

– La sectorisation scolaire est de la compétence des maires, lesquels peuvent parfaitement procéder à des expérimentations pour garantir une réelle mixité sociale. Il en va de même pour les conseils généraux concernant les collèges depuis la loi du 13 août 2004. Les critiques ou les réserves des inspecteurs d'académie par rapport à la position des élus locaux seraient malvenues.

– Les directeurs d'école sont en grève depuis 1999 et il convient en premier lieu de régler ce conflit. Des négociations sont actuellement en cours et une solution concernant leur statut devrait aboutir cette année. De même, la mise en œuvre de l'article 86 de la loi du 13 août 2004 relatives aux libertés et responsabilités locales, qui permet d'expérimenter la création d'établissements publics d'enseignement primaire, ne peut être envisagée que progressivement.

– L'effort de transparence, souligné par M. Pierre-Christophe Baguet, résulte directement des dispositions de la LOLF et du contrôle parlementaire sur l'application des lois.

– Si on ne parle plus des signes religieux ostensibles à l'école, c'est qu'il y a de moins en moins de problèmes. À la rentrée de 2005, seulement 12 cas de tenues non acceptables au regard de la loi ont été signalés et réglés par le dialogue. Il y en avait de 400 à 500 l'année précédente et 1 200 en 2003.

– S’agissant du statut des parents d’élèves, un texte est en cours de préparation. Après la remise par l’Inspection générale de l’Education nationale d’un rapport sur ce sujet dans les jours qui viennent, un décret définira les droits, les devoirs, les responsabilités et le rôle des parents.

– Toutes les précisions seront fournies sur le décret d’application de la loi de programme pour la recherche, et notamment sur le sujet de la deuxième carrière des enseignants-chercheurs, le 2 ou le 3 avril prochain à l’issue du cycle des réunions en cours.

– Le film « *La séparation* » doit être envoyé à tous les établissements scolaires dans les prochains jours pour contribuer à l’apprentissage de la citoyenneté.

– Le financement de l’enseignement privé est une vraie difficulté car il faut à la fois conjuguer la liberté de choix des familles et la règle de la parité législative, qui impose aux communes de contribuer au financement des établissements publics ou privés dans les mêmes conditions. Comme la circulaire interministérielle du 2 décembre 2005 a suscité des interrogations, le ministère de l’intérieur prépare actuellement une note complémentaire à l’intention des préfets pour l’expliquer.

– En ce qui concerne les professeurs d’éducation physique et sportive (EPS), le ministère a hérité d’une situation marquée par un recrutement supérieur aux besoins. Plusieurs centaines de professeurs d’EPS, 742 exactement, sont aujourd’hui en surnombre. En toute logique, aucun recrutement n’aurait donc dû avoir lieu. Le gouvernement a néanmoins préféré prendre une mesure moyenne, et malheureusement tardive, qui n’est certes pas satisfaisante mais il faut néanmoins reconnaître qu’il a fait des efforts. Le ministère de la jeunesse et des sports a ainsi annoncé la création de 1 500 postes destinés à donner des perspectives à ceux qui espèrent intégrer l’Education nationale. Les directeurs des formations en sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS) ont de leur côté indiqué, lors d’une rencontre récente, qu’il existe un très grand nombre de débouchés valorisant les STAPS en dehors de l’Education nationale. Il faut donc dire la vérité aux étudiants en STAPS, notamment sur le fait qu’il y a beaucoup d’autres débouchés que l’Education nationale.

**M. Yves Durand** a fait remarquer qu’un plan annuel de recrutement serait donc bienvenu.

**Le ministre** a répondu qu’il avait déjà annoncé lors d’une émission récente un plan de recrutement en trois ans.

**Le rapporteur** a souhaité avoir des précisions sur la mise en place des conseils pédagogiques.

**Le ministre** a indiqué qu’un rapport a été commandé à un membre de l’Inspection générale de l’Education nationale. Il faut instaurer une instance consultative et légère qui s’appuiera sur le travail des équipes pédagogiques. La participation aux conseils pédagogiques doit se faire sur la base du volontariat. Les chefs d’établissements désigneront les membres du conseil pédagogique sur proposition des équipes pédagogiques. L’organisation du conseil pédagogique doit enfin être souple et transparente. L’ensemble de ces points figureront dans la circulaire de préparation de la rentrée 2006.

**M. Bernard Perrut, président**, a remercié le ministre et ses collaborateurs pour le dialogue fructueux qui s’est instauré avec la commission, ainsi que le rapporteur pour la qualité de son travail.

\*

**Mercredi 22 mars 2006**

*Coprésidence de M. Jean-Michel Dubernard, président  
et de M. Philippe Houillon, président de la commission des lois constitutionnelles,  
de la législation et de l’administration générale de la République*

La commission a procédé à l’audition, commune avec la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l’administration générale de la République, de **M. Pascal Clément**, garde des sceaux, ministre de la justice, et de **M. Philippe Bas**, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, sur la réforme des tutelles.

Après avoir souligné que l’audition conjointe du ministre de la justice et du ministre délégué à la sécurité sociale permettait d’aborder une question dont se soucient tant les membres de la commission des Lois que les membres de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, **le président**

**Jean-Michel Dubernard** a exprimé le souhait que les ministres indiquent avec précision comment leur mobilisation en faveur de la réforme des tutelles se traduirait dans les mois à venir.

**M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice** a d'abord regretté que la réforme des tutelles ait été trop souvent reportée, alors même qu'elle constitue un symbole fort de la politique gouvernementale en faveur de la cohésion sociale et de la solidarité à l'égard des personnes vulnérables. Il a ensuite rappelé que la protection des majeurs vulnérables se fonde d'une part sur la loi du 3 janvier 1968, qui définit et organise les mesures de protection juridique, d'autre part sur la loi du 18 octobre 1966, qui a instauré la tutelle aux prestations sociales versées pour les adultes.

À l'origine, seuls quelques milliers de personnes particulièrement fragilisées par un lourd handicap mental avaient vocation à bénéficier de ce dispositif. Or, des études récentes - notamment une enquête de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection des services judiciaires, en 1998, ainsi que le rapport d'une commission présidée par Jean Favard, en 2000 - ont montré les dérives progressives du régime de protection des majeurs et son inadéquation à la réalité.

Aujourd'hui, plus de 600 000 personnes, soit 1 % de la population française, sont placées sous un régime de protection juridique, auxquelles il faut ajouter les 67 000 adultes relevant d'une mesure de tutelle aux prestations sociales. Selon les projections de l'Institut national d'études démographiques, le nombre des personnes protégées devrait être de 800 000 en 2010 et pourrait même avoisiner un million de personnes si la fréquence des placements se maintient.

Cette croissance exponentielle s'explique pour partie par l'allongement de l'espérance de vie et le vieillissement corrélatif de la population. Mais, au-delà de ce phénomène démographique, la protection judiciaire des majeurs s'est écartée de sa finalité. En effet, face à l'augmentation de la précarisation et à l'exclusion qui en résulte, nombre de mesures de protection juridique sont prononcées à des fins d'accompagnement social, indépendamment de toute altération des facultés mentales. Les mesures décidées dans ce contexte, qui constituent un palliatif aux insuffisances des dispositifs sociaux, impliquent une restriction de droits injustifiée et ne règlent pas pour autant les difficultés des personnes concernées. L'inflation des mesures, liée à l'absence de respect des principes édictés par la loi de 1968, compromet le suivi réel des dossiers et rend la protection judiciaire des intéressés parfois illusoire. Le coût toujours croissant de cette protection est en outre à la charge de la collectivité publique.

Tout cela appelle une réforme globale, dont l'objectif serait de tracer une ligne de partage claire entre les mesures de protection juridique et les systèmes d'aide et d'action sociale. Cette réforme, au croisement de la citoyenneté, de la justice sociale et de la solidarité, appelle la mobilisation de tous les acteurs, au-delà du strict domaine juridique. Elle doit se traduire par une meilleure articulation entre le dispositif civil, qui relève de l'autorité judiciaire, et les mesures sociales d'accompagnement, essentiellement menées par les départements. Elle repose sur une nouvelle approche plus respectueuse des droits des personnes.

Les trois axes essentiels de la réforme sont la délimitation stricte du champ des mesures de protection juridique, le renforcement des droits des personnes, et la professionnalisation des intervenants extérieurs à la famille qui exercent les missions de protection juridique.

En ce qui concerne le champ des mesures de protection juridique, les principes de nécessité, de subsidiarité et de proportionnalité de la protection juridique, affirmés par la loi de 1968, doivent retrouver toute leur efficacité.

Le placement sous un régime de protection juridique doit être réservé aux seuls cas où l'altération des facultés personnelles de l'intéressé est médicalement avérée et lorsqu'aucun autre mécanisme plus léger et moins attentatoire aux libertés individuelles ne peut être mis en œuvre. Le placement sous un régime de protection juridique ne doit en aucun cas s'appliquer aux personnes en danger du fait de leur inaptitude à gérer les prestations dont elles bénéficient ou de leur grande précarité. Ces personnes doivent être aidées mais n'ont pas besoin d'être assistées ou représentées pour l'accomplissement des actes de la vie civile. Dans leur cas, la tutelle aux prestations sociales et la curatelle pour prodigalité seront supprimées, un nouveau dispositif, graduel et progressif, s'y substituant. Ce dispositif comportera un volet administratif, mis en œuvre par les départements en collaboration avec la personne intéressée, et un volet judiciaire, plus contraignant, qui ne pourra être actionné qu'en cas d'échec du premier volet. Le département sera, dans un premier temps, chargé de mener des actions personnalisées d'accompagnement social, qui pourront prendre la forme d'un contrat établi conjointement avec l'intéressé en fonction de sa situation et du parcours d'insertion envisagé. En cas de refus

ou d'échec du contrat d'accompagnement, le président du conseil général aura la faculté de solliciter du juge l'autorisation de percevoir certaines prestations sociales, afin d'assurer le paiement du loyer et de garantir le maintien dans les lieux de la personne concernée. Si cette mesure s'avère insuffisante, les services sociaux compétents adresseront un rapport circonstancié au procureur de la République, qui appréciera en fonction des circonstances s'il y a lieu de saisir le juge pour qu'il ordonne une mesure de gestion budgétaire et d'accompagnement social. Cette mesure judiciaire n'entraînera aucune incapacité juridique mais aura uniquement pour effet de priver la personne du droit de gérer elle-même ses prestations sociales. La gestion du mandataire sera contrôlée et la mesure ne pourra être prononcée que pour une durée ne pouvant excéder deux ans.

Dans la même logique de limitation du champ de la protection juridique, le saisissement d'office du juge sur le simple signalement d'un tiers, qui représente plus des deux tiers des ouvertures de dossiers et qui est à l'origine de nombreuses dérives, ne sera plus possible. À l'issue de la réforme, seuls les membres de la famille, une personne résidant avec le majeur ou le procureur de la République pourront saisir le juge, après avoir éventuellement ordonné une évaluation médico-sociale de l'intéressé.

Enfin, la subsidiarité implique de se tourner vers la famille, premier lieu d'expression des valeurs de solidarité et d'humanisme. Dans nombre de cas, les règles de la représentation ou celles résultant des régimes matrimoniaux peuvent suffire à préserver les intérêts de la personne vulnérable. Le juge devra donc examiner si des techniques juridiques moins contraignantes, comme la procuration ou la désignation d'un époux pour représenter son conjoint, lorsque ce dernier est hors d'état de manifester sa volonté, permettent de résoudre les difficultés de la personne vulnérable.

En outre, un nouveau mécanisme permettra à la personne d'organiser par avance sa protection, au cas où elle ne pourrait plus pourvoir seule à la défense de ses intérêts : le mandat de protection future.

Le deuxième volet de la réforme est l'affirmation des droits de la personne vulnérable, afin d'assurer le respect des libertés fondamentales ainsi que des droits et de la dignité de l'homme.

Ainsi, de nouvelles dispositions sont prévues afin de donner la parole à la personne vulnérable au cours de la procédure judiciaire. Il n'est plus admissible qu'une décision la concernant personnellement puisse être prise sans recueillir son consentement. L'affirmation des droits de la personne vulnérable se traduira au cours de la procédure judiciaire, en lui donnant la parole et en associant sa famille. Une mesure de protection juridique ne pourra être ordonnée par le juge qu'après audition de la personne concernée, qui pourra être assistée d'un avocat. L'audience sera le temps fort de la procédure, en permettant à la personne d'être dans toute la mesure du possible actrice des décisions qui seront prises. Le juge devra l'informer, sous une forme appropriée à son état, des décisions envisagées, afin qu'elle puisse exprimer ses sentiments, notamment sur le choix de la personne chargée de protéger ses intérêts, l'organisation de son mode de vie ou sa prise en charge médicale. Le consentement préalable de la personne vulnérable sera recueilli, si son état le permet. De même, il devra lui être rendu compte des actes faits en son nom. Par ailleurs, toute personne pourra choisir préalablement son tuteur ou curateur, au cas où elle ne serait plus en mesure d'exercer ses droits et de défendre ses intérêts. Cette faculté sera également ouverte, par acte notarié, aux parents d'un enfant handicapé majeur. Lorsque le majeur n'aura pas pris de dispositions spécifiques, la famille et les proches seront privilégiés, le juge devant en principe désigner comme tuteur ou curateur la personne vivant avec lui ou, à défaut, un membre de la famille ou un proche entretenant des liens étroits et stables. La nomination d'un intervenant extérieur ne se fera donc qu'en dernier recours.

L'affirmation des droits de la personne vulnérable se traduira également par l'introduction dans notre droit de nouvelles mesures conventionnelles. Au premier chef, le mandat de protection future, qui est directement inspiré des expériences conduites avec succès au Québec et en Allemagne, répondra à l'inquiétude des personnes soucieuses de prévoir l'organisation de leur protection pour le jour où elle seraient dépendantes et ne pourraient plus pourvoir seules à leurs intérêts. Ce mandat, qui déterminera l'étendue et le contenu de la protection, aussi bien patrimoniale que personnelle, prendra effet lorsque l'incapacité aura été médicalement constatée. Le greffier en chef le rendra opposable aux tiers et son exécution sera contrôlée. Ce mandat prendra la forme soit d'un mandat notarié, permettant une protection juridique très étendue et couvrant les actes de disposition du patrimoine sous le contrôle du notaire, soit d'un mandat sous seing privé, qui donnera au mandataire les pouvoirs d'un administrateur légal sous contrôle judiciaire et qui sera limité aux actes conservatoires et de gestion courante. En aucun cas les dispositions relatives à la protection personnelle ne pourront déroger aux règles de la protection judiciaire. Le mandat de protection future sera également ouvert

aux parents d'un enfant handicapé majeur. Prévu par acte notarié, il prendra alors effet au décès des parents ou s'ils ne sont plus en mesure d'assumer la charge de leur enfant.

Néanmoins, certaines personnes fragiles sont isolées ou ne peuvent compter sur leur entourage pour assurer la protection de leurs intérêts. C'est pourquoi un troisième volet est nécessaire dans la réforme des tutelles : la professionnalisation des intervenants extérieurs à la famille qui exercent les missions de protection juridique.

Ces intervenants devront suivre une formation professionnelle, mais également se soumettre à des critères de qualité et à une évaluation de leur activité. Ils devront nécessairement souscrire une assurance de responsabilité professionnelle. La pratique des comptes pivots, qui permet au gérant de tutelle de regrouper sur un compte à son nom tous les avoirs des personnes dont il assure la tutelle et de percevoir les intérêts générés par ce compte, sera prohibée. Dans la même logique, le contrôle de la gestion du professionnel sera amélioré, par la présentation annuelle d'un compte de gestion au greffier en chef, accompagné de toutes les pièces justificatives. Les mêmes règles s'appliqueront lorsque la personne chargée de la protection est un membre de la famille ou un proche, à moins que cette personne n'obtienne du juge une dispense de contrôle, en raison de l'absence de patrimoine. De nouveaux moyens seront mis à la disposition du juge qui aura la possibilité, si le patrimoine le justifie, de recourir à une expertise comptable aux frais du majeur. Le greffier en chef pourra être assisté dans sa mission de contrôle, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État. En outre, il pourra solliciter un relevé des établissements bancaires dans lesquels la personne protégée dispose d'un compte, sans que puisse lui être opposé le secret bancaire. Enfin, le financement des mesures prises en charge par les professionnels, actuellement disparate et incohérent, sera harmonisé de telle sorte qu'il soit équitable tant pour les majeurs concernés que pour les professionnels. Un financement public sera mis en place si les ressources de la personne protégée ne lui permettent pas d'assumer le coût de cette protection.

Soulignant que l'efficacité de la protection des majeurs implique une véritable synergie entre le dispositif civil et l'accompagnement social, le garde des sceaux a exprimé son souhait qu'un nouveau regard, emprunt de respect, de solidarité et d'humanisme, soit désormais porté sur ceux qui ne peuvent pas pourvoir par eux-mêmes à leurs intérêts en raison de l'altération de leurs facultés personnelles, afin d'affronter dignement le défi majeur que pose le vieillissement de la population. Estimant que le niveau de civilisation et d'humanité d'une société se juge à travers la manière dont elle respecte et apporte son soutien aux plus vulnérables parmi les siens, il a affirmé sa détermination pour mener à bien le projet de réforme des tutelles.

**M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille**, a indiqué que son ministère et la chancellerie ont travaillé main dans la main pour mettre au point la réforme des tutelles et curatelles. Près de 700 000 personnes sont aujourd'hui sous tutelle ou curatelle. En 2010 elles devraient être au nombre d'un million.

Le régime actuel de la tutelle et de la curatelle résulte d'une réforme datant de 1968. Ce régime a été conçu pour les personnes dont l'état mental les rendait incapables d'assumer leurs responsabilités de citoyens ainsi que la gestion de leurs revenus et de leur patrimoine. Étaient visées les personnes ayant un handicap mental lourd (personnes trisomiques, ...) et les personnes âgées frappées de démence sénile (personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer).

Le vieillissement accéléré de la population est un facteur important d'accroissement du nombre des tutelles et curatelles. Aujourd'hui, 850 000 personnes souffrent de la maladie d'Alzheimer et chaque année 200 000 nouveaux cas sont enregistrés, comme l'a souligné le rapport de Mme Cécile Gallez au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé (OPEPS).

Le vieillissement de la population n'est pas la seule raison expliquant la croissance des tutelles et curatelles. Les instruments de la tutelle et de la curatelle ont en effet été utilisés comme une facilité permettant de traiter les situations des personnes confrontées à de graves difficultés d'existence résultant d'épisodes dépressifs ou de simple accident de la vie : perte d'emploi, perte de logement, séparation familiale, surendettement, détresse sociale, etc.

Cette extension du placement sous tutelle entraîne de graves inconvénients. Un citoyen sous tutelle est pour longtemps privé de la jouissance pleine et entière de la citoyenneté. Placé sous tutelle, il ne pourra en sortir que difficilement ; en effet, il n'existe pas de procédure de réexamen régulier des placements. De même, il n'existe pas de réseau d'assistance ou de procédure de stimulation permettant à une personne placée sous tutelle de reconquérir les attributs de la citoyenneté.

La situation des tutelles et curatelles risque donc de continuer de se dégrader. Dans ce contexte, le premier objectif du gouvernement est de rendre au plus grand nombre possible de personnes sous tutelle leur citoyenneté.

Le gouvernement poursuit pour autant d'autres objectifs. Face aux dérapages constatés dans les activités tutélaires, qui sont sources d'inéquité, il faut remédier aux désordres de gestion, sans toutefois méconnaître les mérites d'organisations assurant la prise en charge de tutelles et curatelles.

La réforme des tutelles et curatelles doit également parvenir à contrôler l'évolution financière des mesures de protection. La charge annuelle de financement supportée par l'État atteint 200 millions d'euros, celle supportée par la sécurité sociale 180 millions d'euros et celle des départements est estimée à plus de 30 millions d'euros.

La réforme élaborée par le gouvernement repose sur le recueil du consentement des personnes et la mise en place de multiples garanties procédurales, notamment celle consistant à procéder à un réexamen tous les cinq ans de la décision de placement, sauf cas de handicap de naissance, accident invalidant ou maladie d'Alzheimer rendant inutile ce réexamen périodique. Il convient également de ne faire appel aux instruments juridiques de la tutelle et de la curatelle qu'en dernier recours : les principes de nécessité, de subsidiarité et de proportionnalité posés en 1968 ont été perdus de vue ; il faut les restaurer. Dans une situation de droit commun, une mesure d'accompagnement social spécifique devrait pouvoir être proposée par le président du conseil général afin d'éviter d'avoir immédiatement recours à un placement sous tutelle ou curatelle ou pour faciliter la sortie d'un tel placement. Cette mesure d'accompagnement social ne constituerait pas une contrainte. Son renforcement ou la montée en puissance des mesures de contrainte, comme par exemple le versement du revenu minimum d'insertion sur un compte géré par le département, devrait être décidé par le juge.

Cette mesure d'accompagnement social spécifique prendrait la forme d'un contrat entre le président du conseil général et la personne majeure. Cette aide permettrait à cette personne d'assumer ses responsabilités et ses prérogatives de citoyen. Elle éviterait « d'emboliser » les prétoires par les dossiers de tutelle.

Le gouvernement proposera également de créer le mandat de protection future. Ce nouvel instrument permettra de prendre en charge la gestion du patrimoine et l'éducation des enfants de la personne majeure.

Par ailleurs, le gouvernement est attaché à la formation des professionnels chargés de l'accompagnement. Il veillera à ce que le coût soit identique quelle que soit la domiciliation de la personne concernée et quelle que soit la personne assumant la charge de la tutelle ou de la curatelle.

En matière de financement de l'État, les crédits sont en augmentation de plus de 200 millions d'euros en 2006. Certes, il y a eu des retards de paiement auxquels se sont ajoutés les difficultés liées à la mise en œuvre des nouvelles procédures budgétaires résultant de la loi organique relative aux lois de finances. Ces difficultés et retards sont aujourd'hui entièrement résorbés. Mais seule la réforme globale du régime des tutelles et curatelles mettra un terme définitif à ces dérives.

La réforme exige aussi des préalables. Une concertation avec les conseils généraux a été engagée par le gouvernement. Le ministre de la justice partage les préoccupations qu'ils ont exprimées. Celles-ci tiennent essentiellement au fait qu'après le transfert des responsabilités en matière de revenu minimum d'insertion et de handicap, les départements s'inquiètent de devoir absorber, dans la foulée, la politique de protection de l'enfance et la gestion des tutelles et curatelles.

Les réformes proposées par le gouvernement n'entraîneront pas de dépenses supplémentaires pour les départements, mais les services sociaux des conseils généraux s'interrogent sur leur capacité à absorber dans un temps court les nouveaux et importants transferts de compétence proposés par le gouvernement. Les départements demandent du temps pour mettre en application ces réformes. Le gouvernement, quant à lui, souhaite que la réforme des tutelles et curatelles puisse être examinée rapidement par le conseil des ministres. La montée en puissance de la réforme ne devra cependant pas alourdir le travail des services sociaux des départements.

Un débat a suivi l'exposé des ministres.

**Le président Philippe Houillon** a rappelé que la commission des Lois avait interrogé le garde des Sceaux à l'automne 2005 sur le fonctionnement des tutelles, l'examen des comptes et les droits des personnes protégées et que les ministres avaient apporté les réponses attendues. Précisant que le président Jean-Michel

Dubernard lui avait proposé de constituer une mission d'information commune au moment où la commission des Lois se disposait à recevoir le garde des Sceaux sur le sujet, il a souhaité obtenir davantage de précisions sur le calendrier envisagé de la réforme, afin d'être en mesure de juger s'il est utile de réserver une suite favorable à la suggestion du président Jean-Michel Dubernard.

**Le président Jean-Michel Dubernard**, après avoir préconisé une réforme rapide, a demandé s'il était prévu de supprimer la tutelle aux prestations sociales, de renforcer l'accompagnement des tuteurs bénévoles et d'instaurer un barème-type pour le financement des associations. Il s'est interrogé sur le bilan de l'expérimentation du financement des associations par dotation globale et sur les moyens d'apprécier le coût des charges de tutelle en fonction du lieu de résidence de la personne protégée. Il a enfin souhaité connaître l'état des négociations entre l'État et les départements sur la compensation financière de la mesure dite d'accompagnement social spécifique.

**M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille**, après avoir indiqué qu'il pourrait faire parvenir par écrit des réponses détaillées, a apporté les précisions suivantes :

- l'instauration d'un barème-type est effectivement prévue ;
- une réforme du financement est nécessaire pour contrôler les effectifs mis sous tutelle ;
- les nouvelles mesures d'accompagnement social vont se substituer aux dispositifs actuels ;
- la concertation engagée avec l'Association des départements de France devrait s'achever rapidement, ce qui permettra de saisir le Conseil d'État du projet de loi dans les meilleurs délais.

Soulignant la nécessité d'une réforme de la procédure, qui est trop lourde actuellement, **M. Laurent Wauquiez** a demandé si le projet de réforme prévoit l'assistance d'un avocat et une évaluation systématique de l'état de santé au moment du placement sous tutelle. Il a également souhaité connaître les mesures prévues pour faciliter la levée de la tutelle, alors même que les tribunaux sont surchargés, et pour améliorer la formation des tuteurs. Il a regretté que cette réforme indispensable, annoncée depuis 1995, ait été repoussée à plusieurs reprises en raison des échéances électorales et de la constitution de commissions *ad hoc* successives. Il importe d'agir au plus vite pour abroger la législation archaïque en vigueur et instaurer des garde-fous, ce qui suppose d'examiner le projet de loi très prochainement pour que la réforme puisse aboutir avant les prochaines élections législatives.

Après avoir regretté l'absence d'informations précises sur le calendrier, **M. Philippe Vuilque** s'est déclaré favorable à la philosophie du projet, notamment à la création d'un mandat de protection future, au réexamen périodique de la situation et à l'instauration d'un accompagnement social spécifique. Évoquant la situation des victimes d'organisations sectaires en soulignant l'influence que ces organisations exercent sur des personnes vulnérables, il a jugé opportun de mener une réflexion complémentaire à la loi du 12 juin 2001 tendant à renforcer la prévention et la répression des mouvements sectaires portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales.

**M. Jean-Marie Geveaux** a estimé préférable à la constitution d'une mission d'information parlementaire, qui risque de retarder la discussion du projet de loi, de disposer rapidement d'un texte pour commencer les travaux parlementaires. Il a exprimé son accord avec les dispositions proposées, tout en soulignant les difficultés rencontrées par les conseils généraux qui doivent déjà assumer beaucoup de compétences nouvelles et intégrer des personnels supplémentaires, ce qui pose des problèmes d'organisation. Il a jugé prioritaire de faire évoluer le financement des tuteurs, car les associations se trouvent fréquemment dans une situation financière difficile.

**M. Dominique Tian** a rendu hommage à la qualité du travail effectué par les tuteurs, et a demandé si une concertation avait été organisée avec ceux-ci et leurs associations. Il a émis des réserves sur l'objectif de rendre plus difficile la mise sous tutelle afin de réduire de 200 000 le nombre de personnes concernées, soulignant que cette mesure est déjà difficile à prendre. Il a jugé préférable d'accroître la transparence et la simplicité des procédures, conformément aux recommandations du Médiateur de la République.

En réponse aux différents intervenants, **M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice**, a apporté les précisions suivantes :

— Le ministère de la justice est attaché à la réussite de la réforme des tutelles qui modifiera profondément la procédure en vigueur. Cette réforme se traduira par la fin de l'autosaisine du juge des tutelles. Désormais, seuls le Parquet et la famille pourront engager une procédure de mise sous tutelle. Elle impliquera aussi la réorganisation des juridictions d'instance car le réexamen des mesures de tutelle tous les cinq ans conduira à ce que 120 000 décisions soient prises chaque année pour apprécier la nécessité de maintenir la personne vulnérable sous ce régime. Il faudra donc prévoir les moyens nécessaires en personnels.

— Sur l'aspect financier de la réforme, il revient au ministre délégué, chargé de la famille et de la sécurité sociale, de mener à bien les négociations avec les départements et les organismes de protection sociale. Un travail d'expertise doit être mené en concertation avec le ministère des finances pour chiffrer de manière précise les économies que pourrait générer cette réforme. En effet, à l'avenir l'État prendra en charge certaines dépenses qui sont aujourd'hui supportées par les départements. Il convient de convaincre ces derniers de la fiabilité de ces estimations et c'est pourquoi la préparation de la réforme ne pourra s'accélérer sans qu'au préalable le chiffrage financier ait pu être établi de manière contradictoire avec les principaux intéressés, c'est-à-dire les départements.

— Concernant la formation des personnes qui assureront la gestion patrimoniale des personnes mises sous tutelle ou sous curatelle, il est indispensable d'améliorer la situation actuelle. Cette question relève de la compétence du ministre délégué chargé de la famille et de la sécurité sociale, et une réflexion va être engagée pour déterminer comment former les tuteurs bénévoles comme professionnels à la gestion de patrimoine. Il apparaît en effet que les juges d'instance ne sont pas actuellement en mesure de vérifier si les tuteurs gèrent au mieux le patrimoine des personnes vulnérables. C'est pourquoi la réforme prévoit non seulement l'obligation de former les professionnels mais aussi d'évaluer leur pratique pour vérifier qu'ils prennent les mesures adaptées aux spécificités du patrimoine de la personne vulnérable dont ils ont la charge.

— La philosophie de la réforme étant de respecter les droits de la personne, il serait quelque peu contradictoire de prévoir dans le projet de loi la possibilité de passer outre le refus de la personne en cas de dérive sectaire pour engager une procédure de mise sous tutelle. Il reviendra plutôt au conseil de famille, dont le rôle va être valorisé par la réforme, d'intervenir auprès du juge pour apporter des éléments déterminants prouvant que la personne en question n'a plus le discernement nécessaire pour apprécier si une mesure de protection doit être décidée pour la protéger de telle ou telle organisation sectaire.

— La préparation de la réforme a été menée en étroite concertation avec l'ensemble des organisations gérant des associations tutélaires comme par exemple l'UNAF et les UDAF pour les organisations familiales ou avec l'UNAPEI pour les associations représentant les familles de personnes handicapées. Il faut en effet saluer le dévouement des bénévoles et des professionnels qui se consacrent à la gestion des tutelles car il s'agit souvent de dossiers complexes qui nécessitent compétences techniques et un sens aigu des relations humaines.

En conclusion, le garde des sceaux s'est dit convaincu de la possibilité d'accélérer les négociations avec les conseils généraux. Des résultats remarquables ont pu être obtenus dans des délais raisonnables pour la prise en charge du handicap par les départements et on peut compter sur l'expérience du ministre délégué à la sécurité sociale en la matière pour mener à bien les négociations en cours sur la réforme des tutelles.

**Le président Jean-Michel Dubernard** a remercié les ministres pour leur intervention qui a permis aux commissaires de faire le point sur l'état d'avancement de la réforme mais il a souhaité réaffirmer clairement que la commission des affaires culturelles, familiales et sociales était déterminée à faire preuve de volontarisme politique pour faire voter au plus vite cette réforme.

\*

*Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président.*

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a entendu **M. Renaud Donnedieu de Vabres**, ministre de la culture et de la communication, sur les dispositifs de soutien à l'emploi des artistes et des techniciens du cinéma, de l'audiovisuel et du spectacle vivant.

**Le président Jean-Michel Dubernard** s'est réjoui d'accueillir M. Renaud Donnedieu de Vabres, ministre de la culture et de la communication.

**M. Renaud Donnedieu de Vabres, ministre de la culture et de la communication**, a remercié la commission d'avoir accepté de l'entendre sur la politique de l'emploi des artistes et techniciens du spectacle, alors que la négociation sur leur régime spécifique d'assurance-chômage est en cours et qu'elle entre dans sa dernière ligne droite, et de lui permettre ainsi de dresser devant les députés l'état d'avancement des travaux respectifs du gouvernement et des partenaires sociaux dans ce domaine, et de recueillir leur avis avant que ne soient fixées les décisions qui définiront le système pérenne de soutien à l'emploi dans le spectacle.

Le régime spécifique d'assurance-chômage des artistes et des techniciens occupe une place très importante dans ce dispositif, mais le temps est révolu où il pouvait, à lui seul, organiser et structurer l'emploi et l'activité dans le secteur du spectacle. Il doit intervenir en cohérence, en complément et en articulation avec les autres composantes d'une vraie politique de l'emploi culturel.

Avant d'en venir au régime d'assurance chômage, il convient de rappeler brièvement les actions engagées par le gouvernement en matière de soutien à l'emploi dans le spectacle.

S'agissant du soutien à l'activité, le crédit d'impôt pour le cinéma, pour l'audiovisuel, pour l'édition phonographique, pour les jeux vidéos, représente des modes spécifiques d'aide à chacun de ces secteurs, conformes à ce que la convention pour la diversité culturelle adoptée par la conférence générale de l'UNESCO en octobre dernier autorise à chacun des États pour soutenir la production d'œuvres et de biens culturels, qui ne sauraient être des marchandises comme les autres.

De ce point de vue, deux nouvelles sont particulièrement importantes et bienvenues. La première est que le Conseil des ministres a adopté ce matin le projet de loi tendant à autoriser la ratification de cette convention sur la diversité culturelle, qui sera donc soumis prochainement au Parlement. La seconde bonne nouvelle, qui est tombée ce matin même et qui peut être considérée comme un fruit de cette convention, est que la Commission européenne a validé l'ensemble du système français d'aide au cinéma. Cette victoire aura d'importantes conséquences concrètes puisque les contentieux et les menaces qui pesaient sur ce dispositif appartiennent désormais au passé.

La relocalisation en France des tournages cinématographiques ou audiovisuels, l'ouverture de tous les lieux de patrimoine aux tournages ou au spectacle vivant participent du soutien à l'activité du secteur dont le ministre a la charge. Des instructions très précises ont été données à tous les responsables des lieux dépendant des subventions de l'État, afin qu'ils les ouvrent le plus possible à toutes les structures artistiques indépendantes et qu'ils les mettent ainsi à la disposition de la création.

En quatre ans, les gouvernements de Jean-Pierre Raffarin et de Dominique de Villepin ont augmenté de 15 % les financements consacrés au spectacle vivant dans le budget du ministère de la culture. Cela est rappelé non pas pour se livrer à l'autosatisfaction ou pour indiquer qu'il sera désormais possible de répondre à toutes les sollicitations, mais pour souligner que c'est bien une nouvelle étape qui est franchie. Contrairement à ce qu'on a pu lire dans la presse, la partie réservée au spectacle vivant au sein des crédits déconcentrés des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) est totalement préservée, sans le moindre euro mis en réserve. Même si cela n'est pas suffisant, c'est un élément important pour éviter certaines conséquences fâcheuses.

Au cours du premier semestre 2006, et comme l'avait recommandé M. Alain Auclair, tous les conseillers pour le spectacle vivant des DRAC bénéficieront d'un plan exceptionnel de formation. Cette formation leur permettra de mieux lier les financements qu'ils allouent aux structures du spectacle vivant et les conditions d'emploi des artistes et techniciens, en termes de respect de la réglementation, de pérennisation des emplois et d'allongement de la durée des contrats, afin que tout le travail effectué soit déclaré et financé par les employeurs et ne repose pas sur l'assurance-chômage.

Il faut absolument que chaque lieu recevant de l'argent de l'État ait l'obligation de favoriser l'accueil des compagnies car celles-ci ont d'énormes difficultés à trouver des lieux et des occasions pour exprimer leur talent, alors même que certaines structures, certaines salles ne sont pas utilisées.

Par ailleurs, grâce au concours et à l'engagement exceptionnels du ministre délégué à l'emploi, M. Gérard Larcher, et de la direction des relations du travail, un effort sans précédent est conduit pour la négociation de conventions collectives, sujet essentiel. Pour être moins visibles que d'autres négociations, celles qui sont en cours n'en méritent pas moins d'être particulièrement soulignées.

De quarante-sept conventions collectives étendues ou accords en cours, on est passé à huit commissions mixtes paritaires, qui rationalisent et qui couvrent l'ensemble du champ du spectacle, sous la houlette de

présidents talentueux et engagés. Tout n'est pas facile, la multiplicité des organisations d'employeurs et des organisations de salariés rendant le travail très complexe. Mais les discussions progressent, les spécificités des différentes professions sont abordées et des solutions contractuelles originales étudiées, de façon à répondre au rythme particulier de l'activité dans le secteur du spectacle. Ces négociations sont capitales pour les conditions concrètes d'exercice de leur activité par les artistes et techniciens, notamment en ce qui concerne les rémunérations, l'accès à l'emploi et les conditions de travail.

Mardi dernier, les présidents des huit commissions mixtes paritaires étaient réunis, à l'initiative du directeur des relations du travail, en présence de membres du cabinet et des services du ministère de la culture et de la communication, pour faire un point de l'avancement de chacune des négociations, identifier les difficultés rencontrées et mettre en commun les solutions envisagées ou trouvées - notamment pour la délimitation du périmètre et des conditions du recours au CDD d'usage ou pour la définition des modalités incitant, lorsque cela est justifié par les conditions de l'activité, à l'allongement de la durée des contrats, en particulier ceux des émissions de télévision.

Ce n'est donc plus à la seule assurance-chômage que les partenaires sociaux du secteur s'en remettent pour organiser l'activité dans le spectacle ou, plus exactement, pour se dispenser d'avoir à l'organiser : c'est dans le cadre de chaque convention collective qu'ils s'y emploient.

Soucieux de tout mettre en œuvre pour que les discussions aboutissent, le ministère de la culture est déterminé à proposer au Premier ministre de retirer le secteur du spectacle du champ du recours au CDD d'usage si, dans les conventions collectives, les partenaires sociaux ne parviennent pas à se mettre d'accord, avant la fin de l'année 2006, sur les conditions et le périmètre légitimes du recours à ce CDD.

La lutte contre les abus est également très importante, dans l'intérêt même des artistes, des techniciens et de l'ensemble du secteur.

Le plan de lutte contre le travail illégal dans le spectacle se poursuit et commence à produire des effets. Ainsi, en 2005, 5,3 % des entreprises contrôlées dans le spectacle vivant étaient en infraction et même 8,4 % dans le spectacle enregistré. On ne saurait, bien sûr, se satisfaire d'un tel résultat, qui reste sensiblement supérieur à la moyenne des infractions constatées dans l'ensemble des secteurs, mais la baisse est phénoménale puisque, d'après la délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal (DILTI), les trois-quarts des entreprises visitées étaient en infraction à l'automne 2003 !

Les textes législatifs et réglementaires nécessaires à l'effectivité et à l'efficacité des contrôles ont été complétés : le croisement des fichiers des organismes sociaux a été rendu possible, après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), par les décrets des 7 mai et 8 décembre 2004 et par l'arrêté du 26 avril 2005. Le renforcement des sanctions administratives et financières dans la lutte contre le travail illégal a été prévu par la loi du 2 août 2005 et le décret du 22 février 2006 ; les autorités compétentes (Centre national de la cinématographie, directions régionales des affaires culturelles, Direction de la musique, de la danse, du théâtre et des spectacles vivants) ont la possibilité de refuser toute aide aux structures qui se sont rendues coupables d'infractions en la matière.

Nul n'est à l'abri : une célèbre maison de production a été traduite et condamnée devant le tribunal correctionnel ; une escroquerie aux ASSEDIC a été récemment démantelée dans les milieux des intermittents du spectacle, à Paris et dans le Val-de-Marne ; des concerts organisés avec des artistes étrangers dans des conditions scandaleuses ont fait l'objet d'interventions vigoureuses.

L'effort de l'État et de l'ensemble des services pour mettre fin à l'impunité des abus ne se relâchera pas. Les employeurs du secteur en sont conscients et puisent, dans cette rigueur réaffirmée, une motivation supplémentaire pour se montrer constructifs dans les négociations des conventions collectives.

Avec les dirigeants de France Télévisions, le ministère est déterminé à faire de la limitation du recours à l'intermittence et de l'amélioration des conditions d'emploi des salariés une priorité du contrat d'objectifs et de moyens dont la négociation a commencé, afin d'amplifier et d'accélérer le plan de « permanentisation » des emplois qui a été engagé à la suite du rapport de M. Bernard Gourinchas.

Il est évident que les contrôles ne portent pas sur les expressions artistiques les plus fragiles, telles que le court-métrage ou les musiques actuelles, ni sur les activités en cours d'émergence, mais sur les structures, plus puissantes, qui cherchent à contourner la loi.

C'est dans ce contexte nouveau que prend place la négociation du régime spécifique d'assurance chômage des artistes et techniciens. Cette négociation appartient évidemment aux confédérations interprofessionnelles d'employeurs et de salariés : elles en ont la pleine et entière responsabilité. Le ministre et un grand nombre des députés ont multiplié les efforts et les démarches pour qu'on arrive à une véritable discussion professionnelle et qu'on évite les antagonismes idéologiques, mais c'est bien aux partenaires sociaux qu'incombe la responsabilité de la négociation. C'est peu dire, cependant, que, sous l'autorité personnelle du Premier ministre, le ministère de la culture et celui de l'emploi suivent jour par jour, heure par heure, l'avancement de la négociation.

Les confédérations unanimes ont affirmé, les 16 juin et 11 octobre derniers, en présence notamment du président Jean-Michel Dubernard, leur attachement au maintien d'un régime spécifique d'assurance chômage pour les artistes et techniciens, au sein de la solidarité interprofessionnelle. Si l'on se souvient des débats qui ont entouré le protocole de 2003, du climat de véritable guerre de tranchées dans lequel le ministre a pris ses fonctions, la réaffirmation de ce principe n'allait pas de soi. Aujourd'hui, plus personne, ni dans le monde politique ni au sein des organisations interprofessionnelles, ne remet en cause la nécessité d'un régime spécifique d'assurance-chômage.

Ce résultat est dû en particulier à la mobilisation des députés et au rapport, rédigé par M. Christian Kert, de la mission d'information sur les métiers artistiques créée par la commission, que présidait M. Dominique Paillé et à laquelle participait un certain nombre des membres du comité de suivi, qui a apporté un concours précieux aux travaux d'expertise qui ont permis d'éclairer les négociations qui se sont engagées.

Par rapport au calendrier que le gouvernement avait annoncé, en plein accord avec les partenaires sociaux, il est vrai que les négociations ont démarré avec retard. Il a fallu attendre d'arriver au bout de la négociation sur le régime général d'assurance chômage, qui a été manifestement beaucoup plus difficile et laborieuse que ne l'avaient auguré les confédérations, puisqu'elle n'a pas abouti avant la mi-janvier. Les travaux techniques nécessaires ont été à plusieurs reprises différés, sans doute parce que leur complexité avait été sous-estimée.

Reste que la négociation a eu lieu. Trois séances, sans compter les réunions de novembre et décembre derniers, se sont tenues depuis le 14 février 2006. Une dernière se tiendra le 31 mars. On se souvient que cinq séances avaient été consacrées à la négociation du régime général, qui concernaient plus de 10 millions de Français.

Il faut rappeler que tant qu'aucun accord n'aura été approuvé, les dispositions de 2003 corrigés en 2005 continueront à s'appliquer : l'artiste ou le technicien qui se présente aujourd'hui dans une antenne des ASSEDIC n'est plus dans une situation d'incertitude juridique, ni ne se voit appliquer le protocole de 2003 dans sa brutalité.

Il s'agit aujourd'hui d'une vraie négociation professionnelle et les confédérations ont prêté une attention toute particulière aux propositions des partenaires sociaux du secteur. C'est également une grande nouveauté : ceux qui ont suivi le dossier savent qu'il n'était pas évident de recréer les conditions d'une vraie discussion. Les employeurs du spectacle, au sein de leur fédération, la FESAC, se sont mobilisés, ont été reçus et entendus, aussi bien par les confédérations d'employeurs que de salariés. Certaines de leurs propositions font actuellement l'objet d'un examen très attentif de la part des négociateurs.

Un projet de protocole proposé par le MEDEF, dans la nuit du 8 au 9 mars, est aujourd'hui analysé de manière approfondie par les confédérations. Ce projet semble prendre en compte la question essentielle de la saisonnalité et des rythmes d'activité dans le secteur, mais pas sous la forme, à laquelle le ministre, comme beaucoup, s'attendait et qui aurait paru plus réaliste et plus simple, d'une période de référence annuelle. Cette dernière est essentielle, non pas pour compter les semaines, mais parce qu'elle répond au rythme biologique de l'exercice de l'activité.

Compte tenu de la complexité du projet d'accord, cet aspect, comme les autres dispositions, demande à être soigneusement vérifié et expertisé. Il faut en particulier s'assurer de la faisabilité et de la lisibilité des nouvelles dispositions, pour les artistes et techniciens comme pour les agents des ASSEDIC. Certes, ce n'est pas l'objet des négociations actuelles, mais c'est essentiel pour la vie quotidienne des artistes et les techniciens. La manière dont les dossiers sont gérés et l'informatique doivent notablement progresser pour rendre plus facile la constitution des dossiers. On éliminerait ainsi une grande partie des tensions entre les personnes concernées et les agents qui, dans les antennes non spécialisées, craignent de ne pas savoir gérer un sujet aussi complexe.

Avant d'engager leur signature, les confédérations se sont donné trois semaines pour procéder à leurs propres vérifications, avec les services de l'UNEDIC, afin de s'assurer que le nouveau protocole ne produira pas d'effets non désirés qui pénaliseraient les artistes et les techniciens. La séance prévue le 31 mars prochain leur permettra de partager leurs analyses.

Parallèlement, le gouvernement a demandé à M. Jean-Paul Guillot de conduire sa propre expertise, en liaison étroite et en pleine coopération avec les services techniques de l'UNEDIC, pour s'assurer que les dispositions envisagées dans le projet de protocole seront en cohérence avec la politique de l'emploi dans le spectacle et pour proposer les mesures d'accompagnement qui pourraient légitimement compléter l'effort de la solidarité interprofessionnelle, dans un fonds permanent de professionnalisation financé par l'État, dont le Premier ministre a annoncé le principe le 12 décembre dernier.

En effet, en complément d'un régime spécifique d'assurance chômage adapté aux particularités des pratiques d'emploi du secteur du spectacle, le Premier ministre a annoncé que l'État était prêt à prendre sa part de l'effort nécessaire pour soutenir les artistes et techniciens, la solidarité nationale prenant le relais de la solidarité interprofessionnelle.

Le ministère entreprendra cette semaine la consultation des fédérations de salariés du secteur du spectacle pour définir plus précisément avec elles le contenu professionnel et social de ce fonds, en tenant compte de ce que prendrait en charge un accord d'assurance chômage adapté aux spécificités professionnelles du secteur et cohérent avec la politique de l'emploi.

Il ne s'agit pas de reconduire à l'identique le fonds transitoire. Celui-ci a eu son utilité pour trouver une solution à la crise et pour aider les partenaires sociaux à rechercher les dispositions d'un régime d'assurance chômage adaptées aux nécessités d'une politique d'emploi dans le secteur du spectacle. Il s'agit aujourd'hui de compléter la politique de l'emploi dans le secteur, afin de remplir des fonctions essentielles pour les artistes et techniciens. Aussi est-il intéressant de connaître les réactions des membres de la commission aux mesures que le ministre entend proposer aux partenaires sociaux.

Un fonds permanent de professionnalisation serait institué sous la forme d'une structure autonome, avec une gouvernance qui assurerait, sous l'autorité de l'État, la participation des partenaires sociaux du secteur. Sa gestion administrative, technique et financière serait déléguée à l'organisme de retraite du secteur du spectacle, Audiens, par une convention de gestion, en coopération étroite avec l'UNEDIC et les organismes sociaux du spectacle.

Ce fonds pourrait se voir attribuer quatre vocations principales, sans empiéter de quelque façon que ce soit sur le rôle des organismes sociaux et professionnels actuellement en place dans le secteur.

La première serait de repérer les artistes et techniciens en situation de vulnérabilité professionnelle et de leur proposer, sur la base du volontariat, un soutien professionnel adapté. À partir des données recueillies par Audiens, pourraient ainsi être repérés, de manière systématique et exhaustive, les artistes et techniciens qui, dans les cinq dernières années, sont sortis au moins une fois du régime d'assurance chômage, ont eu durablement un volume d'activité voisin du seuil minimum d'affiliation ou perçoivent durablement de faibles revenus de leur activité. Grâce à une coopération étroite avec le réseau ANPE spectacle, le Fonds d'assurance formation des secteurs de la culture, de la communication et des loisirs (AFDAS) et l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), ces personnes, si elles répondent volontairement à l'invitation qui leur sera faite à un entretien, pourront se voir proposer un soutien en terme d'appui professionnel, de formation dans le secteur ou de formation en vue d'une aide à la reconversion. Cette démarche serait renouvelée tous les cinq ans et apporterait ainsi aux artistes et techniciens un suivi personnalisé de leur carrière sur la durée. Ce repérage systématique n'est pas exclusif de démarches individuelles volontaires d'artistes ou de techniciens qui voudraient bénéficier d'un soutien professionnel adapté.

De manière plus spécifique, mais également systématique, un accueil pourrait être prévu pour les femmes enceintes, pour les informer très précisément de tous les droits qui leur sont ouverts, que bien souvent elles ne connaissent pas, et pour les aider à préparer leur reprise d'emploi au terme de leur congé de maternité.

La deuxième vocation du fonds serait l'aide à la pérennisation des emplois. En accompagnement des expérimentations lancées en 2006 dans trois régions - Aquitaine, Bourgogne, Rhône-Alpes - avec le concours de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT), et dans la perspective de leur généralisation, le fonds pourrait apporter un soutien financier aux structures en vue de l'aide à la pérennisation

des emplois. L'UNEDIC pourrait être sollicitée pour participer à cet effort en signant des conventions d'aides actives à la création d'emplois permanents. La question est posée d'une compensation par l'État, pour une durée limitée, des charges sociales correspondant à ces emplois.

Troisième vocation du fonds : l'aide sociale d'urgence. Pour les artistes et techniciens non couverts par les dispositifs d'action sociale de leur caisse de retraite, le fonds pourrait assurer les aides ponctuelles d'urgence qui permettent de répondre aux situations de grave détresse ou de risque de désocialisation du demandeur et les problèmes qui surviennent lorsque l'activité cesse : impayés de loyer, surendettement, ... Les décisions en la matière devront être prises de manière collégiale et transparente.

Dernière vocation du fonds : l'aide financière, la solidarité nationale prenant le relais de la solidarité interprofessionnelle. Le fonds interviendrait, à ce titre, de deux manières distinctes.

Tout d'abord, en fonction des hypothèses de durée d'indemnisation qui seraient retenues au titre des annexes 8 et 10, il pourrait prendre en charge un soutien financier de la part de l'Etat qui interviendrait lorsque les artistes et techniciens arrivent au terme de leurs droits à indemnisation et qu'ils ne peuvent pas bénéficier de l'allocation spécifique de solidarité.

En second lieu, pour les artistes et techniciens qui ont moins de cinq ans d'ancienneté, le complément pourrait être de l'ordre de 30 € par jour pendant deux mois ; ce complément ne serait attribué qu'une fois en cinq ans. Pour les artistes et techniciens ayant cinq ans d'ancienneté et percevant des revenus inférieurs à un plafond de 2 000 euros par mois - prenant en compte l'ensemble de leurs ressources personnelles, y compris celles qu'ils peuvent tirer de droits d'auteurs ou de droits voisins - , une aide de 30 euros par jour serait accordée pour une durée de 90 jours, dans la mesure où la durée d'indemnisation serait maintenue à 243 jours. Enfin, pour les artistes et techniciens qui ont dix ans d'ancienneté, cette durée pourrait être portée à 180 jours et les conditions de ressources assouplies.

Le fonds pourrait par ailleurs mettre en œuvre des mesures temporaires pour permettre aux catégories d'artistes les plus fragiles de supporter l'élévation envisagée du seuil d'affiliation à l'assurance chômage, en attendant l'effet des conventions collectives. Cela concernerait notamment les nouveaux entrants, les artistes hors secteur, qui peuvent difficilement faire prendre en compte le paiement des répétitions, les petites compagnies non subventionnées, le secteur du court-métrage,...

Pour l'un comme pour l'autre type d'intervention, les aides financières de l'État devraient être complétées par le soutien professionnel personnalisé déjà évoqué.

À quelques jours de la réunion du 31 mars, **le ministre** a indiqué qu'il avait tenu à soumettre la représentation nationale les intentions concrètes du gouvernement et a précisé que, sous l'autorité du Premier ministre, il appréciera en temps réel ce qu'il y a lieu de décider en fonction du point d'équilibre trouvé par les partenaires sociaux. Mais il n'est pas question, à ce stade, de revenir à la situation de 2003.

Dans le débat qui vient de s'achever, certains parlementaires ont estimé que parler de rémunération des auteurs n'avait pas de sens si les budgets consacrés à la culture par les ménages, les collectivités territoriales et l'État diminuaient. Parler de la situation des artistes et des techniciens, c'est parler d'emploi, de soutien à l'emploi, de convention collective, de définition de périmètre, d'assurance-chômage et de solidarité spécifique voulue par l'État. Le gouvernement souhaite que l'on reste dans le cadre de la solidarité interprofessionnelle. Toute autre perspective serait irréaliste et même suicidaire, tout simplement parce qu'il faudrait trouver le financement. Dans cet esprit, il est important de noter que le fonds de professionnalisation ne proviendra pas de l'enveloppe du ministère de la culture mais qu'il sera géré et financé par le ministère de la cohésion sociale.

En conclusion, **le ministre** a indiqué que, s'il avait été aussi précis dans son propos, qui n'avait pas été communiqué à la presse avant cette réunion, c'est pour montrer combien la négociation du régime spécifique d'assurance chômage des artistes et des techniciens s'inscrit dans une politique d'ensemble de l'emploi dans le spectacle.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

**Le président Jean-Michel Dubernard** a remercié le ministre d'être venu faire le point de la situation devant la commission, l'a félicité pour la qualité de son intervention et a salué le courage dont il a fait preuve au cours des longues semaines qui viennent de s'écouler.

**M. Étienne Pinte** a remercié à son tour le ministre pour son intervention et pour les efforts qu'il déploie depuis de longues semaines pour essayer de sortir de l'impasse la question de l'indemnisation du chômage des artistes et techniciens du spectacle vivant.

Il était probable que la participation de l'État devrait être pérennisée sous une forme ou une autre, et qui dépendra de l'accord qui sera signé le 31 mars entre les partenaires sociaux, dont on espère qu'il sera satisfaisant même si l'on peut aujourd'hui nourrir des craintes à ce propos. Les propositions des 8 et 9 mars seront jugées à l'aune de la justice du sort fait aux intermittents, en particulier aux plus fragiles d'entre eux.

Depuis trois semaines, d'un seul coup, les partenaires sociaux ne se sont plus adressés aux élus au niveau local mais confédéral, comme si les parlementaires les intéressaient enfin - mais un peu tard. C'est ainsi que le comité de suivi a reçu la CGC, la CFTC et même une demande d'audience de la CFDT, pour laquelle n'a pas encore été possible de trouver de créneau, ce qui s'explique peut-être par le climat social actuel.

On a le sentiment, en particulier depuis que le président de l'Assemblée nationale s'est engagé, au cas où il n'y aurait pas d'accord le 31 mars, à cosigner la proposition de loi des membres du comité de suivi et à faire en sorte qu'elle soit inscrite à l'ordre du jour, que les organisations syndicales se rendent compte que le dialogue ne se passe pas uniquement entre elles, avec éventuellement l'intervention du gouvernement, mais aussi avec le Parlement. Ce dernier reprend ainsi place dans ce dialogue, ce qu'il a eu beaucoup de mal à faire admettre dans le passé.

On a aussi l'impression que les partenaires sociaux sont en train de juger les avantages et inconvénients des dernières propositions des 8 et 9 mars. Certains, y compris parmi ceux que l'on n'imaginait pas sur cette ligne - comme FO, la CFDT, la CFTC et la CGC - ont déjà dit qu'ils ne signeraient pas l'accord s'ils ne le trouvaient pas satisfaisant.

On ignore naturellement quel accord sera conclu le 31 mars. Ou bien il sera satisfaisant pour les partenaires sociaux, ce qui ne veut pas dire qu'il le sera pour les intermittents et pour le comité de suivi ; ou bien il n'y aura pas d'accord, et il conviendrait que le ministre dise qu'elle serait la position du gouvernement si les signatures obtenues ne permettaient pas l'application des annexes 8 et 10 ; ou encore, ce qui serait miraculeux, on parviendra à un accord qui permettrait à tout le monde de se retrouver sur la position du comité de suivi et de la CGT, c'est-à-dire 507 heures sur 12 mois avec date anniversaire. Mais il ne paraît guère probable que l'on s'engage aujourd'hui sur cette voie.

**M. Patrick Bloche** a remercié le président de la commission d'avoir organisé cette audition à quelques jours de la date butoir, permettant ainsi aux parlementaires qui suivent ce dossier depuis deux ans et demi à travers le comité de suivi de disposer d'informations précises, ainsi que le ministre, dont il n'a jamais contesté le professionnalisme, pour toutes les informations et les précisions qu'il a apportées. Il a cependant cru voir poindre chez lui quelque insatisfaction sur ce que pourrait être le contenu même de l'accord, notamment sur l'absence d'une période de référence annuelle. La référence à la saisonnalité ne correspond pas aux 507 heures sur 12 mois avec date anniversaire, qui est celle du comité de suivi.

Le ministre avait dit à plusieurs reprises son souci de maintenir le régime d'assurance-chômage des intermittents dans le giron de la solidarité interprofessionnelle. À l'entendre, on a cru comprendre qu'il anticipait les résultats de la réunion du 31 mars : ses propositions relatives au fond de professionnalisation semblent très finalisées, comme si elles préparaient une situation dans laquelle on ne reviendrait certes pas à l'équilibre de 2003, mais où ne seraient pas corrigés tous les inconvénients de ce mauvais accord qui a creusé les inégalités entre les intéressés, favorisant les plus protégés et précarisant les autres. Alors qu'on le justifiait par la volonté de réduire le déficit, on a vu qu'il s'est au contraire amplifié depuis deux ans et demi, ce qui confirme l'échec de ce mauvais protocole.

Tous ceux qui sont ici présents souhaiteraient sans doute que les partenaires sociaux parviennent à un bon accord. Mais il est frappant de constater que la solidarité interprofessionnelle ne sera bientôt plus qu'un slogan puisqu'on va lui substituer une solidarité nationale assurée par le ministère de la culture.

En 2002, à l'initiative de M. Jean Le Garrec, une proposition de loi avait été déposée afin de combler le vide juridique que créait la non-reconduction de la précédente convention par les partenaires sociaux. Dès lors que la solidarité nationale se substituerait à la solidarité interprofessionnelle, ne vaudrait-il pas mieux que la loi intervienne une nouvelle fois, quitte à mécontenter quelques partenaires sociaux ?

**M. Michel Herbillon** a considéré que le ministre avait eu raison de resituer la question du régime spécifique dans le contexte plus global d'une véritable politique de l'emploi culturel et de l'effort en faveur de l'aboutissement des négociations conventionnelles collectives. Il a eu en particulier raison de faire le bilan des initiatives qui ont été prises, par exemple en faveur de la relocalisation des tournages en France, qui est un élément important pour l'emploi culturel et pour l'attractivité du territoire.

Si le ministre s'apprête à suivre heure par heure les négociations, il serait intéressant de savoir s'il estime qu'il va être possible de surmonter les blocages d'ici le 31 mars afin de parvenir à un point d'équilibre entre les partenaires sociaux.

**M. Christian Kert** a demandé au ministre s'il sentait une évolution favorable des mentalités des partenaires sociaux ou si l'on en restait, selon lui, aux clivages que chacun déplorait en 2003.

**M. Dominique Paillé** a remercié le ministre pour la constance avec laquelle il se bat sur ce dossier et pour les informations qu'il est régulièrement venu donner à la commission.

Le comité de suivi a rencontré un certain nombre d'organisations syndicales et il est ressorti de leurs explications que l'accord en discussion était un peu complexe, notamment ce qui concerne le calcul des droits. Or les systèmes simples sont souvent les meilleurs et il serait intéressant de savoir ce que le ministre pense de cette complexité. Le premier rapport confié à Jean-Paul Guillot était remarquable et on peut penser que l'expertise qui lui a été demandée le sera aussi. Il serait donc souhaitable que les membres de la commission en soient destinataires, avant que les partenaires sociaux ne se prononcent le 31 mars, afin de pouvoir se faire une opinion indépendante et sereine sur le nouveau système.

Après avoir indiqué qu'il faudra attendre le jour, non encore venu, où il écrira ses mémoires pour connaître son sentiment sur les mentalités des partenaires sociaux, **le ministre** a apporté les précisions suivantes en réponse aux intervenants :

- Personne n'a ménagé sa peine pour essayer de créer les conditions d'une négociation professionnelle. De grands progrès ont été accomplis, mais l'idéologie est encore trop présente. L'objectif est de faire comprendre que le secteur culturel n'est pas un secteur marginal et sympathique, mais un pan important de l'activité économique et du rayonnement de la France. Il manque clairement au sein du MEDEF une fédération patronale représentant les industries et le monde culturels. Mais il ne faut pas être injuste : les difficultés à évoluer se retrouvent aussi parfois chez les représentants des salariés. On observe que certains de ceux qui, dans la période actuelle, donnent des leçons, notamment au gouvernement, mettent du temps à évoluer sur ce sujet. Il n'est pas facile de rapprocher les parties et de faire en sorte que la discussion ait lieu.

Ainsi, il y a parfois de grandes occasions manquées, par exemple quand Mme Laurence Parisot est invitée par Mme Christine Ockrent sur le plateau de *France Europe express* et que M. Serge July, directeur de *Libération*, qui l'interviewe, ne lui pose pas une seule question sur le sujet en deux heures d'émission. Comment s'étonner que la présidente du MEDEF y ait vu la preuve que, quoi qu'en dise le ministre de la culture, quelque pression qu'il exerce, quoi qu'il fasse pour mobiliser, ce sujet n'intéresse personne ? On peut respecter la liberté de la presse et constater que des gens soi-disant très mobilisés ne mettent pas à profit le moment où ils pourraient agir

- S'il est extrêmement difficile de faire évoluer les partenaires, comme tente de le faire le comité de suivi, le pire a sans doute été évité en décembre. Lors du débat sur le droit d'auteur, le ministre surveillait en même temps, et en temps réel, l'évolution des négociations car il était question d'une reconduction pure et simple du protocole de 2003. Mais on est parvenu à ce qu'il y ait une vraie négociation, qui aboutit aujourd'hui à un équilibre complexe, que chacune des organisations est en train de décrypter. Le ministre fait de même et il est à la disposition des parlementaires pour leur donner les éléments d'information en amont de la négociation du 31 mars, mais il n'en dispose pas encore. Il a été difficile en effet d'obtenir que les services de l'UNEDIC prêtent leur concours pour faire tourner les ordinateurs de M. Jean-Paul Guillot et de son laboratoire.

- Il y a probablement très peu de chances pour que la négociation aboutisse à ce que souhaite la coordination, c'est-à-dire aux 507 heures sur 12 mois avec rendez-vous annuel. Mais il y a eu des avancées, notamment en ce qui concerne les accidents du travail, les femmes enceintes, les salariés âgés, et les choses devraient encore évoluer en ce qui concerne la prise en compte de la maladie.

- Restent toutefois à régler les trois points fondamentaux que sont la période de référence, la durée d'indemnisation et le seuil d'affiliation.

S'agissant de la période de référence, le ministre essaie par tous les moyens de faire comprendre qu'il ne s'agit pas d'un dénombrement des heures, mais d'une référence professionnelle liée au rythme d'activité et attache une grande importance à l'annualité, sous une forme ou sous une autre. Il faut aussi que l'accord soit intelligible pour les artistes et les techniciens si l'on veut qu'il soit solide.

S'agissant du seuil d'affiliation, les statistiques montrent que les horaires effectifs vont bien au-delà de 507 heures : 620 heures en moyenne pour les artistes sont sensiblement plus pour les techniciens. À partir du moment où la référence annuelle serait confirmée, les partenaires semblent prêts à la discussion sur le seuil.

Enfin la durée d'indemnisation est aujourd'hui de 243 jours. Le ministre s'est engagé dans cette direction avec le fonds de professionnalisation.

- Le gouvernement s'attend à être en présence d'un accord qui ne sera pas parfait et à être amené à fixer des objectifs opérationnels immédiats en prenant des décisions sur le fonds permanent de professionnalisation. Le ministre fera des propositions au Premier ministre, qui appréciera comment corriger, le cas échéant, l'accord.

- En 2002, on n'avait fait que reconduire par la voie législative le dispositif existant. Aujourd'hui, si l'on décide de légiférer, il ne faudra pas se tromper car le risque serait d'une part de rompre avec le principe même de la solidarité interprofessionnelle, d'autre part que le gouvernement s'entende dire qu'il lui faut supporter lui-même le poids financiers de ses décisions. Tel est le dilemme.

- Un travail important a été accompli et le ministre ne laissera pas la situation dérapier comme en 2003. Le plus vraisemblable est donc que l'on soit amené à compléter encore le dispositif pour arriver à un accord lisible et le plus équitable possible. Il faut que chacun mesure le poids de ses responsabilités : si le ministre est là pour « prendre les coups », les partenaires sociaux doivent avoir à cœur de défendre leurs positions sans susciter des dérives poujadistes toujours possibles quand sont évoqués les artistes et les techniciens. C'est une facilité coupable que de montrer du doigt leur situation au motif qu'elle est largement, et légitimement, dérogatoire ; les propos que tiennent certains patrons de confédération sont parfois choquants.

- Il faut parvenir à un système opérationnel, et peu importe que cela prenne quelques semaines de plus : le fonds provisoire sera prorogé jusque-là. Mais le ministre ne laissera pas dérapier la situation et il est donc vraisemblable que le gouvernement fera des propositions très rapidement, peut-être dès le week-end qui suivra le 31 mars, afin d'éviter un retour à la paralysie.

**Le président Jean-Michel Dubernard** a remercié le ministre pour cette communication riche de sens et de contenu.

---

#### Informations relatives à la Commission

I. – *M. Marc Dolez* et *Mme Ségolène Royal* ont donné leur démission de membres de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

*En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement*, le groupe socialiste a désigné *M. Patrick Bloche* et *M. Christian Paul* pour siéger à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (*J.O* du 21/03/2006).

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

**Mardi 21 mars 2006**

*Présidence de M. Patrick Ollier, Président*

La Commission a examiné, sur le rapport de **M. Alain Venot**, le projet de loi, adopté par le Sénat en première lecture après déclaration d'urgence, relatif à la **sécurité en matière nucléaire (n° 2943)**.

A titre préliminaire, le **Président Patrick Ollier** a souligné l'importance du présent projet de loi et son inscription dans un ensemble cohérent de textes (en amont, la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique et, en aval, le futur projet de loi de programme sur la gestion des matières et des déchets radioactifs) permettant à la représentation nationale, pour la première fois, d'une part, de fixer les orientations générales de la politique énergétique et, d'autre part, de créer un cadre législatif d'ensemble des activités nucléaires.

Puis, il a indiqué regretter vivement la déclaration de l'urgence sur le projet de loi relatif à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire. Il a souhaité que, malgré celle-ci, le Gouvernement renonce à convoquer une commission mixte paritaire après une lecture dans chaque chambre et qu'il laisse se poursuivre la navette, comme la Commission l'a obtenu lors de la discussion du projet de loi d'orientation sur l'énergie.

Il a, enfin, espéré que le projet de loi puisse faire l'objet d'un certain consensus, dans la mesure où il s'agit d'un projet initialement déposé sous la précédente législature et largement inspiré par le travail de M. Jean-Yves Le Déaut.

Prenant acte de la demande du président de la Commission, **M. François Brottes** a demandé dans quelles conditions les députés intéressés par la question nucléaire pourraient participer à la discussion du présent projet de loi en séance publique, compte tenu du fait que le projet de loi de programme sur la gestion des matières et des déchets radioactifs devrait être examiné en Commission sensiblement au même moment.

**Le Président Patrick Ollier** a répondu que le projet de loi de programme sur la gestion des matières et des déchets radioactifs serait examiné par la Commission le mercredi 29 mars 2006 dans la matinée, cette réunion étant suivie d'une audition de MM. Gérard Mestrallet et Jean-François Cirelli, et donc à un moment au cours duquel le présent projet de loi ne serait pas en cours de discussion en séance publique.

**M. Daniel Paul** s'est dit surpris de la précipitation avec laquelle ces deux projets de loi sont examinés, compte tenu du fait que le présent projet de loi est en préparation de longue date, et que l'échéance de 2006 pour l'examen du projet de loi sur les déchets nucléaires a été fixée par la loi n° 91-1381 du 30 décembre 1991 relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs, dite « *loi Bataille* ». Il a par ailleurs regretté que l'urgence devienne le mode ordinaire d'examen des projets de lois.

**M. Alain Venot, rapporteur**, a indiqué que le présent projet de loi, adopté par le Sénat en première lecture après déclaration d'urgence le 8 mars 2006, a été déposé en 2001 par le gouvernement de M. Lionel Jospin.

Il a rappelé que ce projet de loi s'inspirait des propositions de nature législative formulées par M. Jean-Yves Le Déaut dans un rapport remis au Premier ministre, dont les recommandations ont largement structuré la réorganisation des dispositifs de sûreté nucléaire et de radioprotection.

Toutefois, a-t-il indiqué, alors que ce rapport proposait la création d'une autorité administrative indépendante chargée de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, cette idée n'a pas été reprise dans le projet de loi déposé en 2001. Le Gouvernement de l'époque avait, en effet, envisagé cette création dans un avant-projet de loi mais les modalités retenues avaient été contestées par le Conseil d'Etat et, compte tenu de cet avis, le Premier ministre avait renoncé à proposer la création de cette autorité.

Il a indiqué que le présent projet de loi reprenait cette proposition, conformément aux orientations annoncées par le Président de la République lors de ses vœux aux forces vives en janvier dernier, ce qui a donné lieu à une lettre rectificative, déposée le 22 février.

Il a déclaré que cette lettre rectificative avait été soumise au Conseil d'Etat qui n'a pas émis d'avis négatif sur ses dispositions, et que l'actuel Gouvernement était donc parvenu à définir des modalités de création de cette autorité administrative indépendante conformes à notre Constitution et aboutissant à une répartition claire des compétences.

Le rapporteur a ensuite présenté les principales dispositions du projet de loi ainsi que les modifications les plus importantes opérées par le Sénat, dont il a salué le travail. Il a conclu que les orientations essentielles du projet lui paraissaient pertinentes et qu'il proposerait des amendements visant :

- à clarifier la répartition des compétences entre l'autorité administrative indépendante et le Gouvernement, tout en renforçant le contrôle du Parlement et des ministres compétents sur cette autorité ;

- à renforcer, dans le secteur nucléaire, le rôle des salariés dans la prévention des risques. Il a en effet rappelé que la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages avait prévu, dans les installations classées les plus dangereuses, de donner aux salariés, notamment par le biais du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), de nouveaux droits permettant de prévenir les risques, en particulier ceux susceptibles de résulter de l'intervention d'entreprises extérieures. Il a annoncé vouloir étendre ces dispositions aux installations nucléaires de base en tenant compte des dispositifs déjà existants et des spécificités du secteur nucléaire.

Estimant que les évolutions du projet de loi au Parlement seraient déterminantes et qu'en fonction de celles-ci, il était possible d'aboutir au pire ou au meilleur des textes, **M. Jean-Yves Le Déaut** a salué la volonté du rapporteur de séparer clairement les missions régaliennes de l'Etat du domaine d'intervention de l'autorité administrative indépendante. Il a indiqué rester personnellement favorable à la création d'une telle autorité, en particulier afin de sortir de la culture du secret longtemps présente dans le domaine du nucléaire.

Il a par ailleurs estimé que la répartition des compétences entre cette autorité et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) devait être précisée. Il a enfin jugé que la protection du secret défense ne devait pas conduire à laisser dans l'ombre l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins militaires. Il a donc affirmé que le groupe socialiste serait très attentif aux évolutions du projet de loi lors de son examen par l'Assemblée nationale.

**Le Président Patrick Ollier** a indiqué qu'il était, à titre personnel, peu favorable à la création d'autorités administratives indépendantes, comme il avait déjà eu l'occasion de l'affirmer à plusieurs reprises.

Il a donc jugé indispensable de cadrer avec précision ses compétences, non seulement pour éviter que le Gouvernement ne puisse se défausser sur elle de sa responsabilité politique mais aussi pour que cette structure ne puisse pas outrepasser les pouvoirs que le Parlement a entendu lui donner, comme cela a été récemment le cas avec le débat public relatif au projet EPR à Flamanville, organisé sous l'égide de la Commission nationale du débat public, qui a porté, au mépris de la loi, sur le principe même de la construction d'un tel réacteur.

**M. Claude Birraux** a indiqué que la *Nuclear regulatory commission* (NRC) américaine s'était limitée à un rôle formel jusqu'à ce que, en 2001, le Congrès des États-Unis contrôle les conditions dans lesquelles cette autorité indépendante assurait la sûreté des installations nucléaires, en faisant dépendre le budget de la NRC de la qualité de sa prestation. Il a estimé opportun de s'inspirer de ce précédent.

*Puis, la Commission a procédé à l'examen des articles.*

## TITRE I<sup>ER</sup> DISPOSITIONS GÉNÉRALES

### Avant l'article 1<sup>er</sup> :

Suivant l'avis défavorable de son rapporteur, la Commission a *rejeté* deux amendements présentés par M. Daniel Paul, l'un tendant à abroger la loi n° 2004-809 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques, l'autre prévoyant que la France, par l'intermédiaire du ministre chargé de l'industrie, demande la renégociation des directives européennes impliquant l'ouverture à la concurrence du secteur de l'énergie.

**Article 1<sup>er</sup> : Définition de la sécurité nucléaire et de ses composantes**

La Commission a *adopté* trois amendements rédactionnels et deux amendements de précision du rapporteur, l'un recentrant la définition de la sûreté nucléaire sur les installations nucléaires de base, l'autre substituant au mot « matières » le mot « substances » radioactives, puisque seules ces dernières font actuellement l'objet d'une définition en droit positif. Puis elle a *adopté* cet article *ainsi modifié*.

**Après l'article 1<sup>er</sup> :**

Conformément à l'avis de son rapporteur, la Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Daniel Paul, prévoyant que les entreprises qui participent de façon permanente aux activités de production, de transport et de distribution de l'énergie intègrent la branche professionnelle des industries électriques et gazières et soumettant les salariés de ces entreprises au statut des IEG.

**Article 2 : Principes applicables aux activités nucléaires et régime des installations intéressant la défense**

La Commission a d'abord *adopté* un amendement du rapporteur soumettant l'exercice d'activités nucléaires aux principes de justification, optimisation et limitation mentionnés à l'article L. 1333-1 du code de la santé publique, ainsi qu'aux principes de précaution, d'action préventive, de participation et du pollueur-payeur énoncés à l'article L. 110-1 du code de l'environnement.

Puis elle a *adopté* trois amendements rédactionnels ou de coordination du même auteur.

La Commission a ensuite examiné en discussion commune deux amendements de réécriture globale du III de cet article présentés respectivement par le rapporteur et par M. Christian Bataille.

**M. Christian Bataille** a indiqué que son amendement visait à revenir à la rédaction initiale du projet de loi, qui lui paraissait plus satisfaisante dans la mesure où elle permettait d'inclure les activités nucléaires intéressant la défense dans le champ d'application de l'obligation d'information et de contrôle. **M. Alain Venot, rapporteur**, a répondu que les rédactions proposées dans les deux amendements aboutissaient à un résultat identique : la fixation par décret en Conseil d'Etat des conditions d'application de l'obligation d'information et de contrôle aux différentes catégories d'installations selon des modalités conciliant les principes d'information, d'organisation de la sûreté nucléaire et de la radioprotection avec les exigences liées à la défense nationale. **M. Christian Bataille** a estimé que la rédaction initiale du projet de loi était néanmoins plus claire et qu'elle mettait sous l'autorité du Premier ministre la procédure de désignation des installations nucléaires militaires et de leur éventuel classement. Se déclarant non opposé au classement de certaines installations militaires en installations nucléaires secrètes, **M. Jean-Yves Le Déaut** a néanmoins émis des réserves sur l'affirmation du principe de non soumission des installations nucléaires intéressant la défense aux dispositions de la présente loi, à l'exception des seuls articles 1 et 2, dans l'amendement présenté par le rapporteur. Il a insisté sur l'importance de prévoir explicitement l'application des dispositions du titre III relatif à l'information du public à ces installations. Le rapporteur a répondu que la rédaction de son amendement était plus précise et plus contraignante et souligné que l'essentiel n'était pas la déclaration d'intention mais la manière dont l'objectif allait être atteint. La Commission a *adopté* l'amendement du rapporteur et *rejeté* l'amendement présenté par M. Christian Bataille. Elle a *adopté* ensuite l'article *ainsi modifié*.

**Article additionnel après l'article 2 : Compétences exercées par le Gouvernement, les ministres chargés de la sûreté nucléaire, les ministres chargés de la radioprotection et l'Autorité de sûreté nucléaire**

La Commission a examiné un amendement du rapporteur portant article additionnel après l'article 2 précisant les compétences exercées par le Gouvernement, les différents ministres compétents et l'Autorité de sûreté nucléaire.

**M. Alain Venot, rapporteur**, a d'abord indiqué qu'il souhaitait réserver le vote de cet amendement jusqu'à la fin du texte, celui-ci pouvant préjuger de l'adoption de certaines dispositions qui seront discutées ultérieurement lors de l'examen d'autres articles du projet de loi.

**M. Jean-Yves Le Déaut** a souligné le caractère crucial de cet amendement et demandé que sa discussion soit renvoyée à la réunion au titre de l'article 88 du Règlement, afin que les parlementaires disposent de suffisamment de temps pour l'examiner.

**Le Président Patrick Ollier** a indiqué que la réunion au titre de l'article 88 du Règlement ne permettait pas des discussions approfondies au fond. Il a confirmé qu'il s'agissait en l'occurrence d'un amendement « chapeau » dont l'adoption conditionnerait le vote d'amendements de conséquence ultérieurs le déclinant.

**M. Alain Venot, rapporteur**, a rappelé qu'il était toujours possible de proposer des sous-amendements à cet amendement dans le cadre de la réunion au titre de l'article 88 du Règlement et affirmé qu'il n'avait cependant pas d'objection à une discussion immédiate de cet amendement. Il a indiqué que son amendement avait notamment pour objet de réaffirmer le principe de la compétence du Gouvernement pour la prise des décisions les plus importantes, telles la fixation des règles générales de sûreté ou les décisions individuelles les plus lourdes, comme l'autorisation de création ou de mise à l'arrêt définitif d'une installation nucléaire de base.

**M. François Brottes** s'est inquiété de la pluralité des ministres visés, sans mention d'un chef de file, dans un domaine marqué par la nécessité d'une réaction rapide.

**M. Alain Venot**, rapporteur, a rappelé qu'il ne s'agissait pas d'une nouveauté, les ministres chargés de la santé et du travail étant traditionnellement compétents en matière de radioprotection, ceux chargés de l'industrie et de l'environnement l'étant en matière de sûreté nucléaire.

**M. Daniel Paul** a déclaré que cet amendement, sous réserve d'un examen plus approfondi de ses dispositions, semblait aller dans le bon sens, dans la mesure où il tendait à rétablir le rôle régalién de l'Etat.

**M. Claude Birraux** a souligné que cet amendement soulevait une question très délicate. Il a observé que le ministre de la santé s'en remettait souvent à la DGSRN et que la création d'un bureau spécialement chargé de la radioprotection ne s'était pas accompagnée de l'allocation de moyens suffisants. Il s'est interrogé sur l'opportunité de confier au Gouvernement plutôt qu'au seul ministre de la santé certaines compétences.

**Le Président Patrick Ollier** a rappelé que les ministres avaient des compétences établies, tandis que le Gouvernement avait une compétence générale et qu'il lui semblait donc plus opportun de faire état dans la loi du ministre compétent, suivant la nature de la décision.

**M. Jean-Yves Le Déaut** a souligné l'importance de préciser dans le projet de loi que la fixation des normes et la gestion de l'état de crise relevaient du domaine régalién de l'Etat. Il a expliqué les raisons pour lesquelles une autorité administrative indépendante paraissait préférable à un service administratif. Il a rappelé que la radioprotection avait soulevé de nombreux problèmes sous les gouvernements successifs car l'Etat n'avait pas les moyens d'assurer la police de façon adéquate. S'il a relevé le caractère positif de la création de l'Institut de Radioprotection et de Sûreté Nucléaire, il a estimé que la gestion courante devait être assumée par une autorité non révocable, qui aurait également un rôle d'information. Il a indiqué que les décisions relatives à la vie des installations, et non à leur création, ou les autorisations de détention et d'importation de matières radioactives devaient être du ressort de cette autorité.

**Le Président Patrick Ollier** a estimé que l'amendement du rapporteur répondait à ces interrogations.

**Le rapporteur** a rappelé que l'homologation des décisions les plus lourdes de conséquence de l'Autorité de sûreté nucléaire était également prévue. Après que **M. Jean-Yves Le Déaut** a estimé que la fixation des normes devait rester de la compétence de l'Etat, **le rapporteur** a précisé que les ministres gardaient la compétence de fixer les règles générales en matière de sûreté et que l'ASN ne pourrait que les préciser par des décisions à caractère technique, soumises à homologation.

Constatant que l'amendement présenté par le rapporteur allait globalement dans le sens des préoccupations exprimées par les différents intervenants, **le Président Patrick Ollier** a suggéré à ceux-ci de le préciser par le dépôt de sous-amendements dans le cadre de la réunion de l'article 88.

**M. François Brottes** s'est cependant interrogé sur l'absence de délais, notamment pour les avis rendus par l'Autorité de sûreté nucléaire, et a en conséquence émis des doutes sur l'efficacité du dispositif. Après que **M. Alain Venot** s'est engagé à examiner ce point d'ici la prochaine réunion, la Commission a *adopté* cet amendement.

## TITRE II LA HAUTE AUTORITÉ DE SÛRETÉ NUCLÉAIRE

La Commission a *adopté*, à l'unanimité, un amendement rédactionnel du rapporteur dénommant l'autorité indépendante « autorité de sûreté nucléaire ».

**Article 2 bis** : *Compétences de la haute autorité de sûreté nucléaire*

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Daniel Paul supprimant cet article.

Elle a en revanche *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur, puis examiné un amendement du même auteur levant toute ambiguïté quant à l'application du principe d'homologation, en précisant que le pouvoir d'homologation des ministres n'est pas une compétence liée, que les ministres peuvent par conséquent ne pas homologuer une décision, et rappelant que plusieurs ministres sont compétents aussi bien en matière de sûreté nucléaire que de radioprotection.

**M. François Brottes** a rappelé le débat s'étant tenu lors de l'examen du projet de loi relatif aux télécommunications s'agissant des rôles respectifs du régulateur et du détenteur du pouvoir d'homologation. Il a rappelé le risque qui pesait sur ce dernier de se voir accuser de remettre en cause le droit de la concurrence dans l'exercice de ses prérogatives.

Après que **M. Jean-Yves Le Déaut** a souligné la nécessité de définir précisément la notion de « décisions réglementaires à caractère technique », **M. Claude Gatignol** a également exprimé son scepticisme quant à l'opportunité de doter plusieurs ministres de ce pouvoir d'homologation.

Le **rapporteur** a par conséquent rappelé la spécificité du secteur nucléaire qui couvre des domaines intéressant plusieurs ministres pour la sûreté comme pour la radioprotection.

Le **Président Patrick Ollier** a confirmé les propos du rapporteur en rappelant le rôle d'arbitrage interministériel que jouait le premier ministre en cas de désaccord entre les membres du Gouvernement.

Rappelant les termes de l'amendement définissant l'objet sur lequel portait l'homologation gouvernementale, **M. François Brottes** a considéré que si ce pouvoir d'homologation participait des pouvoirs régaliens de l'Etat, les décisions d'homologation ne devraient pas, par conséquent, pouvoir faire l'objet d'une procédure d'appel devant une institution indépendante, telle que le conseil de la concurrence, même si elles portaient préjudice à certains acteurs économiques.

Puis la Commission a *adopté* l'amendement du rapporteur.

Elle a ensuite *adopté* deux amendements de coordination, trois amendements de précision et un amendement rédactionnel du même auteur puis l'article 2 bis *ainsi modifié*.

**Article 2 ter A (nouveau)** : *Rapport d'activité de l'HASN*

La Commission a *adopté* un amendement de son rapporteur renforçant le contrôle parlementaire sur l'autorité en prévoyant, sur le modèle des dispositions applicables à la Commission de régulation de l'énergie, que les commissions compétentes et l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques peuvent convoquer le président de l'autorité pour qu'il leur rende compte des activités de celle-ci.

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

**Article 2 ter** : *Demandes d'avis, d'étude ou d'instruction technique adressées à l'HASN*

La Commission a *rejeté* un amendement de suppression de cet article présenté par M. Daniel Paul puis a *adopté* un amendement de son rapporteur précisant que l'autorité de sûreté nucléaire est tenue de faire droit aux demandes qui lui sont adressées par les autorités politiques.

Puis elle a *adopté* cet article *ainsi modifié*.

**Article 2 quater** : *Compétences internationales de l'HASN*

La Commission a *rejeté* un amendement de suppression de cet article présenté par M. Daniel Paul, puis *adopté* cet article *sans modification*.

**Article 2 quinquiés** : *Composition du collège de la Haute autorité de sûreté nucléaire*

Conformément à l'avis du rapporteur, la Commission a *rejeté* un amendement de suppression de cet article présenté par M. Daniel Paul puis *adopté* un amendement du rapporteur alignant les modalités du constat de l'empêchement d'un membre du collège sur celles du constat de la démission. Elle a ensuite *adopté* cet article *ainsi modifié*.

**Article 2 sexies** : *Validité des délibérations du collège*

La Commission a *rejeté* un amendement de suppression de cet article présenté par M. Daniel Paul, mais a *adopté* un amendement de coordination présenté par le rapporteur, supprimant l'alinéa 3. Puis elle a *adopté* l'article 2 sexies *ainsi modifié*.

**Article 2 septies** : *Règlement intérieur et délégations au président de la Haute autorité*

La Commission a *rejeté* un amendement de suppression de cet article présenté par M. Daniel Paul, mais *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur, ainsi qu'un amendement du même auteur, prévoyant l'homologation du règlement intérieur de l'autorité de sûreté nucléaire par les ministres chargés de la sûreté nucléaire. Puis la Commission a *adopté* cet article *ainsi modifié*.

**Article 2 octies** : *Obligations des membres du collège*

La Commission a *rejeté* un amendement de suppression de cet article présenté par M. Daniel Paul, mais *adopté* un amendement du rapporteur prolongeant l'obligation de secret professionnel au-delà de la fin du mandat des membres du collège de l'autorité de sûreté nucléaire. Elle a également *adopté* deux amendements de coordination du rapporteur, puis cet article *ainsi modifié*.

**Article 2 nonies** : *Actions en justice*

Suivant l'avis du rapporteur, la Commission a *rejeté* un amendement de suppression de cet article présenté par M. Daniel Paul, puis *adopté* cet article *sans modification*.

**Article 2 decies** : *Services de la Haute autorité*

La Commission a *rejeté* un amendement de suppression de cet article présenté par M. Daniel Paul, puis *adopté* cet article *sans modification*.

**Article 2 undecies** : *Compétences budgétaires de la Haute autorité et de son président*

La Commission a *rejeté* un amendement de suppression de cet article présenté par M. Daniel Paul, puis examiné en discussion commune :

– un amendement du rapporteur précisant la rédaction du deuxième alinéa de cet article afin de renforcer les pouvoirs des ministres, tout en le complétant en prévoyant une convention liant l'autorité de sûreté nucléaire (ASN) et l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) afin d'améliorer l'exercice de la mission d'appui technique de l'IRSN à l'ASN ;

– et un amendement de M. Claude Birraux prévoyant que l'ASN peut faire appel à l'expertise d'autres instances que l'IRSN, et que le budget de cet institut ne doit pas dépendre des décisions de l'ASN.

**M. Claude Birraux** a souligné la nécessité de conserver à l'IRSN toute son indépendance. Puis **M. François Brottes** a posé la question de savoir si la convention serait négociée entre les deux partenaires ou, au contraire, rédigée par un tiers. **M. Jean-Yves Le Déaut** a approuvé le principe de signature d'une convention, afin de préciser les exigences formulées par l'ASN à l'égard de l'IRSN. **M. Claude Gatignol** a rappelé que la passation d'une convention était toujours possible entre plusieurs centres d'expertise, et le **rapporteur** a souligné la nécessité de ne pas augmenter les dépenses du budget de l'Etat.

**M. Daniel Paul** ayant exprimé sa surprise d'apprendre que l'IRSN pourrait éventuellement être mis en concurrence avec d'autres instances, le **rapporteur** a souligné que la convention permettrait à l'ASN d'être mieux informée de ce qu'elle achète.

**M. Claude Birraux** a rappelé qu'une convention existait déjà entre l'ASN et l'IRSN pour le département d'études de sûreté, le DES, et qu'elle laissait une marge de manœuvre aux différents acteurs.

**M. François Brottes** s'étant interrogé quant à la nécessité de recourir au véhicule législatif pour permettre à différents acteurs de passer entre eux des conventions, **M. Jean-Yves Le Déaut** a proposé un amendement à l'alinéa 2 de l'article 2 undecies : cet amendement alternatif aux deux amendements examinés conjointement, prévoit que l'ASN propose les crédits nécessaires à l'accomplissement de ses missions, et supprime la mention suivant laquelle l'ASN propose la part de subvention de l'Etat à l'IRSN.

Le **rapporteur** et **M. Claude Birraux** ont *retiré* leurs amendements, et la Commission a *adopté* l'amendement de M. Jean-Yves Le Déaut, que le rapporteur et MM. Birraux et Gatignol ont cosigné. La Commission a ensuite adopté l'article *ainsi modifié*.

**Article 2 duodecies** : *Décret d'application du titre II*

Suivant l'avis du rapporteur, la Commission a *rejeté* un amendement de suppression de cet article présenté par M. Daniel Paul puis *adopté* l'article *sans modification*.

### TITRE III L'INFORMATION DU PUBLIC EN MATIÈRE DE SÛRETÉ NUCLÉAIRE ET DE RADIOPROTECTION

**Article additionnel avant l'article 3A** : *Intitulé du titre III*

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur visant à élargir l'intitulé du titre III du projet de loi, limité à la sûreté et à la radioprotection, à l'ensemble de la sécurité nucléaire, en coordination avec les dispositions relatives au Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire.

#### CHAPITRE I<sup>ER</sup>

#### **Droit à l'information en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection**

**Article 3 A (nouveau)** : *Rôle de l'Etat en matière d'information du public dans le secteur du nucléaire*

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur proposant une nouvelle rédaction de cet article, en coordination avec la nouvelle rédaction du II de l'article 1<sup>er</sup>, puis l'article *ainsi modifié*.

**Article 3** : *Droit d'accès aux informations détenues par les exploitants nucléaires*

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur visant à supprimer cet article, dont il est proposé de reprendre les dispositions au sein de l'article 4, et *rejeté* en conséquence un amendement de M. Claude Gatignol relatif à l'information sur les risques liés à l'exposition aux rayonnements ionisants pouvant résulter de l'exploitation d'une installation nucléaire de base ou d'un transport de matières radioactives, qui supprimait l'indication que toute personne peut obtenir ces informations auprès de l'exploitant.

M. Christian Bataille a par ailleurs retiré son amendement visant à rétablir le droit à l'information du public sur toutes les installations disposant d'une source de rayonnement ionisant au-delà d'un seuil prévu par décret, après avoir constaté qu'il était satisfait par le premier amendement du rapporteur à l'article 4.

**Article 4** : *Modalités d'exercice du droit d'accès à l'information*

La Commission a *adopté* l'amendement du rapporteur visant à reprendre les dispositions de l'article 3 au sein de l'article 4, en rétablissant l'ampleur initiale du droit à l'information du public que le Sénat avait limité aux installations nucléaires de base. En réponse à M. François Brottes, le rapporteur a par ailleurs précisé que les installations nucléaires de base étaient définies à l'article 12 du projet de loi.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Claude Gatignol visant à conférer un rôle d'interlocuteur dans l'information du public au Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire (HCT). Il a en effet estimé que l'exploitant ne devait pas être le seul à pouvoir transmettre des informations et que les demandes et les réponses devaient passer par le Haut comité afin que celui-ci puisse exercer une surveillance, notamment en termes de délai de réponse. Le rapporteur a indiqué que si l'objectif était de donner la meilleure information possible au public, à la fois la plus large, la plus précise et la plus rapide, les demandes ne pouvaient être adressées au Haut comité dont ce n'est pas le rôle et qui risquerait d'être asphyxié par cette nouvelle tâche. Tout en considérant qu'une transmission, pour information, des demandes et des réponses était envisageable, il a jugé que transférer au Haut comité la responsabilité des réponses compliquerait l'exercice de la transparence et n'était pas dans l'intérêt de l'information du citoyen. M. Jean-Yves Le Déaut a noté qu'*a contrario*, la possibilité donnée aux associations d'interroger en permanence les exploitants pouvait être de nature à bloquer le système, et que confier aux commissions locales d'information

(CLI) le rôle que l'amendement voulait conférer au HCT pourrait permettre d'éviter toute paralysie. M. François Brottes a signalé que cette solution favoriserait la vitalité des CLI, tout en soulignant la nécessité de fixer un délai de réponse. Le rapporteur s'est également montré favorable à cette solution et a proposé qu'un amendement commun soit déposé en ce sens avant la réunion de commission prévue par l'article 88 du Règlement, après quoi M. Claude Gatignol a *retiré* son amendement.

Puis la Commission a *adopté* deux amendements rédactionnels identiques présentés par le rapporteur et M. Claude Gatignol visant à supprimer l'alinéa 2 de cet article, avant d'*adopter* l'article *ainsi modifié*.

**Article 4 bis (nouveau) :** *Coordination avec la loi fixant les compétences de la commission d'accès aux documents administratifs*

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

**Article 5 :** *Établissement d'un document à l'usage du public*

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

## Chapitre II

### LES COMMISSIONS LOCALES D'INFORMATION

**Article 6 :** *Commissions locales d'information*

Sur proposition du rapporteur, la Commission a *adopté* un amendement rédactionnel et un amendement de précision à l'alinéa 1, puis un amendement de coordination après l'alinéa 2, trois amendements de précision aux alinéas 3, 4 et 6 ainsi qu'un amendement rédactionnel au sein de ce dernier. Elle a ensuite *adopté* un amendement de coordination supprimant l'alinéa 7 et un amendement supprimant l'alinéa 9 en raison de son caractère réglementaire, puis un amendement rédactionnel à l'alinéa 11 présentés par le même auteur.

La Commission a examiné un amendement de **M. Claude Birraux** visant à restreindre le champ des expertises susceptibles d'être diligentées par la commission locale d'information afin que celle-ci ne s'érige pas en concurrente de l'autorité de sûreté. Le **rapporteur** s'est prononcé contre une diminution des pouvoirs de la CLI, estimant qu'elle ne pouvait avoir d'autre limite dans sa capacité d'expertise que ses moyens financiers et que ses compétences devaient justement lui permettre de dialoguer, voire d'être en désaccord, avec l'autorité de sûreté. **M. François Dosé** a ajouté qu'il était nécessaire de préserver ce pouvoir des CLI même s'il pouvait en résulter des oppositions et des contestations et que l'autorité politique ne devait pas limiter leur périmètre d'action. **M. Claude Gatignol** a signalé qu'il déposerait un amendement prévoyant la participation aux CLI des parlementaires élus des circonscriptions concernées. M. Claude Birraux a alors *retiré* son amendement.

Puis elle a *adopté* deux amendements du rapporteur à l'alinéa 18 relatifs au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), le premier de précision, le second visant à faciliter l'échange d'informations entre ces derniers et les CLI. Après avoir *adopté* un amendement rédactionnel du même auteur à l'alinéa 20, elle a *adopté* l'article 6 *ainsi modifié*.

## CHAPITRE III

### Le Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire

**Article 7 :** *Création du Haut comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire*

La Commission a examiné un amendement de **M. Christian Bataille** proposant une nouvelle composition du Haut Comité pour la transparence et l'information sur la sécurité nucléaire. Celui-ci a expliqué que l'objectif de l'amendement était d'aboutir à une composition plus claire que celle adoptée par le Sénat, et donnant notamment la possibilité au Parlement, via l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, et à l'Académie des Sciences de désigner respectivement trois et deux de ses membres, permettant ainsi de diversifier les autorités de nomination. Constatant que la composition retenue par M. Christian Bataille ne comprenait ni représentants de l'État ni représentants des exploitants, le rapporteur a estimé que le Haut Comité ne pourrait pas jouer son rôle de concertation et de débat. Il s'est donc dit défavorable à l'amendement, tout en soulignant, avec **M. Jean-Yves Le Déaut**, que certaines propositions, telle la désignation de membres par l'Office parlementaire d'évaluation et par l'Académie des Sciences, pourraient être reprises dans un sous-amendement. En conséquence, M. Christian Bataille a *retiré* son amendement. **M. François Dosé** s'est interrogé sur les modalités de nomination du président du Haut comité, évoquant la

possibilité d'une élection par ses membres plutôt qu'une désignation par décret. Le **rapporteur** a rappelé à cet égard qu'il fallait se garder de toute nomination inopportune, et que la fonction nécessitait une pleine indépendance. Il a envisagé de préciser que le président devait être désigné parmi les parlementaires.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement du rapporteur visant à préciser le nombre des membres du Haut comité, par catégorie, puis *rejeté* un amendement de M. Daniel Paul visant à supprimer la participation de représentants de l'Autorité de sûreté nucléaire au Haut comité, avant d'*adopter* l'article *ainsi modifié*.

**Article 8 : Missions du Haut comité de transparence sur la sécurité nucléaire**

La Commission a *adopté* deux amendements rédactionnels du rapporteur aux alinéas 1 et 2, puis *rejeté* un amendement de M. Daniel Paul élargissant la saisine du HCT aux présidents de groupes parlementaires et aux représentants des confédérations syndicales, le rapporteur estimant que son intention était déjà largement satisfaite. Puis elle a *adopté* l'article *ainsi modifié*.

**Article 9 : Activités du Haut comité de transparence sur la sécurité nucléaire**

La Commission a examiné un amendement de M. Claude Birraux visant à restreindre le champ des expertises diligentées par le Haut comité de manière à éviter de l'ériger en instance concurrente de l'autorité de sûreté. Le **rapporteur** ayant relevé que cet amendement procédait du même esprit que l'amendement précédent de son auteur sur les expertises diligentées par les CLI (article 6), il s'y est déclaré défavorable, considérant que le domaine d'intervention du HCT ne pouvait être plus restreint que celui des CLI. Tout en affirmant que le ministre devrait donner des précisions sur ces questions, **M. Claude Birraux** a *retiré* son amendement. Puis la Commission a *adopté* l'article *sans modification*. **Article 10 : Moyens financiers du Haut comité et obligations reposant sur ses membres**

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

**Article 11 : Décret d'application des dispositions relatives au Haut comité**

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

**Après l'article 11**

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Daniel Paul après l'article 11 visant à créer un chapitre IV au sein du titre III du projet de loi ainsi qu'un nouvel article prévoyant la participation du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) des installations nucléaires de base à l'élaboration du Plan d'urgence interne (PUI). Rappelant qu'une disposition similaire avait été introduite dans la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, à l'élaboration de laquelle il avait participé ainsi que le rapporteur, **M. Jean-Yves Le Déaut** a considéré qu'il était effectivement nécessaire d'associer à l'élaboration des PUI les CHSCT, qui jouent un rôle utile dans la prévention de dérives. Constatant l'existence d'un déséquilibre dans le projet de loi entre les dispositions relatives à l'information en direction du public qui vont dans le bon sens, et les dispositions sur l'information interne des personnels, **M. Daniel Paul** a affirmé la nécessité de renforcer ce point, nécessité justifiée selon lui par le vieillissement des centrales, la diversification et l'instabilité du personnel, notamment dans les centrales EDF, et la logique de mise en concurrence et de profit mise en œuvre par le gouvernement. Il a également évoqué le besoin de consultation et d'écoute des personnels des installations nucléaires sur leurs conditions de travail. Le **rapporteur** a rappelé qu'il avait annoncé dans son propos introductif que trois points particuliers du texte devraient être amendés, dont celui-ci, et qu'il proposait de créer dans le projet de loi un chapitre additionnel consacré au renforcement du rôle des salariés des INB dans la prévention des risques industriels. Toutefois, il s'est dit défavorable à l'amendement de M. Daniel Paul, cette question étant évoquée plus loin dans le texte. La Commission a donc *rejeté* l'amendement.

## TITRE IV

### LES INSTALLATIONS NUCLÉAIRES DE BASE ET LE TRANSPORT DES MATIÈRES RADIOACTIVES

**Avant l'article 12**

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

Chapitre I<sup>er</sup>**Règles applicables aux installations nucléaires de base et au transport de matières radioactives**

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

**Article 12 : Définition des installations nucléaires de base et régime juridique qui leur est applicable**

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

Puis elle a *adopté* un amendement de coordination de son rapporteur, déplaçant une disposition supprimée au II de l'article 2, avant d'examiner deux amendements soumis à une discussion commune, l'un du même auteur, l'autre de M. Claude Gatignol, proposant une nouvelle rédaction de la définition des installations industrielles et commerciales constituant des INB.

**M. Claude Gatignol** a indiqué que son amendement avait pour objet de prendre en compte la diversité ainsi que l'évolution des installations nucléaires de base s'agissant du traitement de matières nucléaires et des substances radioactives.

Citant notamment l'exemple de l'usine AREVA-NC de la Hague, il a souhaité attirer l'attention de la Commission sur les précisions qu'apportait son amendement à la définition des installations nucléaires de bases, celles-ci ayant vocation à englober les installations industrielles et commerciales de préparation, de fabrication ou de transformation de substances radioactives, de traitement des combustibles nucléaires irradiés, des matières nucléaires ou des substances radioactives, ou de traitement des déchets radioactifs.

**M. Alain Venot, rapporteur**, a salué l'intérêt de l'amendement présenté par M. Claude Gatignol. Il s'est, en conséquence, déclaré prêt à retirer, à son profit, son propre amendement à deux conditions, la première étant que M. Claude Gatignol accepte de reprendre la fin de son amendement prévoyant, sur le modèle du droit existant, qu'un décret en Conseil définit les caractéristiques auxquelles doivent répondre les installations concernées et la seconde étant qu'il en précise légèrement la rédaction trop extensive en l'état puisqu'elle conduirait à considérer comme des INB la plupart des installations des fournisseurs de la médecine nucléaire.

**M. Jean-Yves Le Déaut** a relevé que l'amendement de M. Claude Gatignol n'abordait pas les questions des matières entreposées ou stockées.

Le **rapporteur** a proposé le retrait des amendements et s'est engagé à présenter, d'ici à la séance publique, une rédaction de synthèse.

Les deux amendements du rapporteur et de M. Claude Gatignol ont alors été *retirés*.

Puis, la Commission a *adopté* un amendement de précision de son rapporteur ainsi qu'un amendement rédactionnel du même auteur.

Elle a alors *adopté* cet article *ainsi modifié*.

**Article 13 : Décisions individuelles relatives aux INB**

La Commission a *adopté* deux amendements de son rapporteur visant à prévoir, pour les installations de stockage de déchets radioactifs, des obligations spécifiques d'entretien et de surveillance après l'arrêt définitif se substituant à l'obligation de démantèlement prévue pour les autres INB, qui n'est pas adaptée pour elles.

Puis, la Commission a adopté deux amendements rédactionnels ainsi qu'un amendement de précision du même auteur.

Elle a ensuite examiné un amendement de M. Claude Gatignol disposant que les mesures provisoires pouvant être prises par l'ASN pendant l'instruction d'une demande d'instruction ne sont possibles que pour les demandes d'autorisation de modification notable et lorsqu'elles sont nécessaires à celle-ci.

**M. Claude Gatignol** a souligné le manque de logique de la rédaction actuelle qui permettrait d'appliquer le régime prévu pour les INB avant qu'une installation existe, donc en l'absence de toute INB. Il a donc jugé que le dispositif provisoire n'avait de sens que dans le cas des demandes d'autorisation concernant des modifications notables de l'installation.

Le **rapporteur** a précisé que la rédaction actuelle permettrait notamment de prendre des mesures dans la phase où certains travaux peuvent être engagés même si l'autorisation n'est pas encore délivrée. Il a estimé que ces mesures pourraient améliorer la sûreté et éviter, en outre, de retarder les chantiers d'installations nouvelles.

Puis, l'amendement a été *retiré*.

La Commission a ensuite *rejeté*, conformément à l'avis de son rapporteur, un amendement de M. Daniel Paul tendant à interdire le changement d'exploitant des centrales nucléaires de production d'électricité.

Suivant son rapporteur, elle a également *rejeté* un amendement du même auteur ayant pour objet de supprimer la procédure allégée applicable à certaines autorisations.

Elle a ensuite examiné un amendement de M. Claude Gatignol soumettant à une procédure allégée les seules demandes d'autorisation de modification de l'installation n'augmentant pas les risques.

Le **rapporteur** s'étant montré défavorable à cet amendement qui ne permet pas le recours à la procédure allégée pour les autorisations correspondant aux cas les plus simples, cet amendement a été *retiré*.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement rédactionnel de son rapporteur ainsi que trois amendements de coordination du même auteur.

Puis, suivant son rapporteur, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Daniel Paul tendant à augmenter la périodicité des examens de sûreté.

Elle a ensuite *adopté* un amendement de coordination du rapporteur puis a examiné un amendement de M. Claude Gatignol, prévoyant qu'en cas de risque imminent, la Haute autorité de sûreté nucléaire peut prononcer la suspension du fonctionnement de l'installation à titre provisoire et conservatoire et qu'elle en informe le ministre afin que celui-ci prenne une décision.

Le rapporteur s'est déclaré favorable à cet amendement sous réserve que M. Claude Gatignol accepte de le rectifier par coordination avec les votes déjà intervenus et afin d'y intégrer un amendement de précision que l'adoption de cet amendement rendrait sans objet.

**M. François Brottes** s'est interrogé sur l'opportunité de retenir une simple faculté, pour l'autorité en question, de suspendre le fonctionnement de l'installation, et non une obligation qu'il a jugée naturelle s'agissant d'un risque imminent.

**M. Yves Coussain, président**, a indiqué que la question soulevée par M. François Brottes faisait l'objet d'un amendement de M. Daniel Paul.

**M. Daniel Paul** a indiqué qu'il partageait effectivement la préoccupation de M. François Brottes et qu'il avait, en conséquence, présenté un amendement tendant à rendre obligatoire la prise d'une décision.

Le **rapporteur** a indiqué qu'il comprenait pleinement les interrogations de ses collègues ayant lui-même été surpris de cette rédaction. Il a précisé qu'il lui avait été précisé par le Gouvernement qu'il existait des cas de figure où, pour des raisons techniques, la suspension brutale du fonctionnement de l'installation est paradoxalement de nature à accroître les risques. Il a toutefois indiqué que, faute de compétence technique, il n'était pas capable de juger de la pertinence de l'argument que les commissaires présents spécialistes de la sûreté nucléaire pourraient sans doute apprécier mieux que lui.

**M. Pierre Ducout**, notant l'emploi du terme « fonctionnement », a jugé que le terme « exploitation » pourrait permettre de satisfaire cette préoccupation, puisqu'il n'implique pas la cessation pure et simple de toute activité de l'installation.

Le **rapporteur** s'est engagé à présenter une nouvelle rédaction de ces dispositions.

L'amendement de M. Claude Gatignol et deux amendements de précision du rapporteur ont été retirés ; un amendement de M. Daniel Paul rendant obligatoire la suspension du fonctionnement de l'installation a été *rejeté*.

La Commission a alors *adopté* deux amendements de précision et un amendement rédactionnel du rapporteur.

Elle a également *adopté* un amendement de coordination du rapporteur et un amendement établissant un régime spécifique d'autorisation de l'arrêt définitif et du passage en phase de surveillance des installations de stockage des déchets reposant sur des modalités similaires à celles prévues pour les autres INB.

Puis, la Commission a adopté un amendement du rapporteur précisant que, si l'exploitant n'est pas le propriétaire du terrain, celui-ci doit s'engager à respecter les obligations lui incombant au titre de l'article 20 et que cette déclaration doit accompagner la demande d'autorisation.

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

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Claude Gatignol supprimant le vingt-deuxième alinéa de cet article prévoyant la possibilité pour l'Autorité de sûreté nucléaire d'intervenir après le déclassement de l'installation. Après que le rapporteur a souligné les risques d'effets pervers induits par la suppression de cette faculté et émis un avis défavorable, M. Claude Gatignol a retiré son amendement.

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

**Article 13 bis** : Règles générales de sûreté

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

**Article 13 ter** : Institution de servitudes d'utilité publique autour des INB

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

**Article 14** (article L. 425-12 [nouveau] du code l'urbanisme) : Réalisation différée de travaux dans l'attente de la clôture de l'enquête publique

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

**Article 14 bis** : Installations fonctionnant au bénéfice des droits acquis

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

**Article 14 ter** : Mise à l'arrêt d'office pour des raisons de sûreté

Après que le rapporteur a souligné l'intérêt d'avoir une rédaction analogue à celle existant pour les installations classées au titre de la protection de l'environnement et rappelé que l'arrêt définitif constituait une sanction ultime très encadrée, **M. Claude Gatignol** a retiré un amendement prévoyant qu'un décret en Conseil d'Etat pris après avis de la Haute autorité de sûreté nucléaire, sur la base de l'évaluation préalable des risques, peut ordonner toute mesure proportionnée pouvant aller jusqu'à la mise à l'arrêt définitif et le démantèlement d'une installation nucléaire de base qui présenterait des risques de dommages graves et irréversibles.

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

**Article 14 quater** : Compétences de l'HASN en matière de transports de matières radioactives

Suivant l'avis défavorable de son rapporteur, la Commission a *rejeté* un amendement de suppression de cet article présenté par M. Daniel Paul. Elle a ensuite *adopté* un amendement de précision du rapporteur puis cet article *ainsi modifié*.

**Article 15** : Décret d'application

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

CHAPITRE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 15

**Renforcement du rôle des salariés des installations nucléaires de base en matière de prévention des risques**

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Alain Venot, rapporteur, tendant à insérer une nouvelle division consacrée au renforcement du rôle des salariés des installations nucléaires de base en matière de prévention des risques.

Présentant conjointement cet amendement avec trois autres portant articles additionnels après l'article 15, **M. Alain Venot** a rappelé que les salariés étaient les premiers acteurs de la maîtrise des risques industriels et que la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages avait prévu dans les installations industrielles les plus dangereuses des dispositions spécifiques de droit du travail renforçant le rôle du CHSCT et améliorant la sûreté des interventions d'entreprises extérieures.

Il a estimé logique d'étendre ces dispositions aux installations nucléaires de base en tenant compte de leurs spécificités et a indiqué proposer à cette fin de créer un chapitre nouveau ayant vocation à comprendre trois articles. La Commission a *adopté* cet amendement créant un chapitre 1<sup>er</sup> bis.

**Article additionnel après l'article 15 :** *Mesures de prévention des risques susceptibles de résulter de l'intervention d'entreprises extérieures*

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur visant à étendre aux INB l'ensemble des dispositions prévues par la loi du 30 juillet 2003 dans les installations non nucléaires les plus dangereuses pour prévenir les risques susceptibles de résulter de l'intervention d'entreprises extérieures sous réserve de l'obligation d'élargissement des CHSCT dans les établissements où existe déjà un dispositif similaire et de l'obligation de formation spécifique des intervenants extérieurs compte tenu des formations déjà imposées au titre de la radioprotection.

**Article additionnel après l'article 15 :** *Rôle des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail dans les installations nucléaires de base*

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur visant à organiser l'information des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) des INB sur la politique de sûreté et à étendre aux INB les dispositions suivantes prévues par la loi du 30 juillet 2003 dans les installations non nucléaires les plus dangereuses pour conforter le rôle des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail :

– l'obligation de réunion du CHSCT périodiquement et à chaque accident impliquant un salarié extérieur (art. L. 236-2-1 du code du travail) ;

– l'obligation d'information du CHSCT sur les suites des incidents qui auraient pu entraîner des conséquences graves et la possibilité pour le CHSCT de procéder à l'analyse de l'incident et de proposer des mesures (art. L. 236-2-1) ;

– la majoration du nombre de membres de la délégation du personnel au CHSCT (art. L. 236-5 du code du travail) ;

– la majoration du temps de délégation des représentants du personnel au CHSCT (art. L. 236-7) ;

– l'information de l'autorité chargée de la police de l'installation sur les réunions du CHSCT relatives à la sécurité (art. L. 236-7 du code du travail,) ;

– l'information des représentants du personnel au CHSCT de la présence de l'autorité chargée de la police des installations et la possibilité pour eux de lui présenter leurs observations (art. L. 236-7 du code du travail) ;

– la délivrance aux représentants du personnel au CHSCT d'une formation spécifique (art. L. 236-10 du code du travail).

**Article additionnel après l'article 15 :** *Obligations d'information de l'inspecteur du travail et de détention des moyens appropriés de prévention, de lutte contre l'incendie et de secours*

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur visant à étendre aux INB l'obligation d'information immédiate de l'inspecteur du travail, de l'autorité de police de l'installation sur les avis de danger grave et imminent et les suites qu'entend leur donner le chef d'établissement et l'obligation de disposer de moyens appropriés de prévention, de lutte contre l'incendie et de secours prévues par les articles L. 231-9 et L. 233-1-1 du code du travail pour les ICPE les plus dangereuses.

## CHAPITRE II

### Contrôles et mesures de police

**Article 16 :** *Attributions des inspecteurs de la sûreté nucléaire*

La Commission a d'abord *adopté* deux amendements de coordination rédactionnelle du rapporteur, puis un amendement du même auteur permettant la visite du domicile sous le contrôle du juge. Suivant l'avis favorable du rapporteur, elle a *adopté* un amendement présenté par M. Claude Gatignol prévoyant la possibilité pour l'exploitant de se faire assister, lors d'un contrôle, par toute personne de son choix.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Claude Gatignol soulignant que les pouvoirs des inspecteurs de la sûreté nucléaire en matière de communication de documents s'exercent dans le cadre de l'accomplissement de leur mission de surveillance et de contrôle. Après que le rapporteur s'est déclaré favorable à un tel amendement, **M. François Brottes** a suggéré de prévoir pour les inspecteurs de la sûreté nucléaire un droit d'obtenir communication de tous les documents ou pièces utiles au lieu et place d'une simple faculté. La Commission a *adopté* cet amendement ainsi rectifié.

La Commission a également *adopté* un amendement du rapporteur supprimant, pour la déplacer à l'article 22, la référence à l'article L. 216-3 du code de l'environnement dans le huitième alinéa de cet article puis l'article *ainsi modifié*.

**Article 17** : *Mise en demeure des exploitants par la Haute autorité de sûreté nucléaire*

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur élargissant les conditions du constat du non-respect des conditions imposées pour l'exploitation ou le transport, ainsi qu'un amendement rédactionnel du même auteur. Elle a ensuite *adopté* l'article *ainsi modifié*.

**Article 18** (article 1920 du code général des impôts) : *Régime des consignations financières*

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

**Article 19** : *Obligations de l'exploitant en cas de suspension du fonctionnement de l'installation ou des opérations non conformes à la réglementation*

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

**Article 20** : *Application des mesures de police à l'encontre du propriétaire du terrain en cas de défaillance de l'exploitant*

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

**Article 21** : *Recours contre les décisions prises en matière de sûreté*

La Commission a examiné en discussion commune deux amendements de réécriture globale de cet article présentés respectivement par M. Claude Birraux et M. Claude Gatignol :

– le premier soumettant les litiges relatifs aux décisions administratives prises en application des articles 13, 13 ter, 14 bis, 14 ter, 17, 18 et 20 à un contentieux de pleine juridiction, tout en prévoyant un délai de recours de deux mois pour le demandeur ou l'exploitant et un délai de quatre ans pour les tiers prolongeable jusqu'à la fin d'une période de deux ans suivant la mise en service de l'installation, et indiquant que les litiges relatifs aux décrets d'autorisation de création ou de mise à l'arrêt définitif et de démantèlement peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir ;

– le second soumettant les litiges relatifs aux décisions administratives prises en application des articles 13, 13 ter, 14 bis, 14 ter, 17, 18 et 20 au contentieux de l'excès de pouvoir et prévoyant un délai de recours de deux mois pour le demandeur, l'exploitant, la personne responsable du transport ou, en cas d'application de l'article 20, le propriétaire du terrain et un délai d'un an pour les tiers.

**M. Claude Birraux** a expliqué que les délais de recours contre les décisions prises en matière de sûreté prévus par cet article étaient très longs et qu'ils constituaient un facteur d'insécurité juridique, préjudiciable à des investissements lourds. **M. Alain Venot, rapporteur**, a estimé que le délai de deux mois prévu était trop court mais qu'en revanche une période de quatre ans était sans doute trop longue. Il s'est également interrogé sur l'articulation entre le délai de recours et la nature du contentieux et s'est engagé à proposer un amendement modifiant ces délais d'ici la réunion au titre de l'article 88 du Règlement. En conséquence, MM. Claude Birraux et Claude Gatignol ont retiré leurs amendements.

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

## CHAPITRE III

**Dispositions pénales en matière d'installations nucléaires de base  
et de transport de matières radioactives**

La Commission a *adopté* un amendement de coordination rédactionnelle du rapporteur, substituant au mot « matières » le mot « substances » dans l'intitulé du chapitre III.

**Section 1 : Constatation des infractions**

**Article 22 :** *Constatation des infractions par les inspecteurs de la sûreté nucléaire*

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur rétablissant à cet endroit du texte des pouvoirs en matière de recherche d'infractions mal placés à l'article 16, puis l'article *ainsi modifié*.

**Article 23 :** *Autorisation d'effectuer des prélèvements d'échantillons*

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Claude Gatignol, prévoyant que les prélèvements ne peuvent être effectués qu'en présence de l'exploitant ou de toute personne le représentant. **M. Alain Venot, rapporteur**, a souligné que l'adoption de cet amendement remettrait en cause le caractère inopiné du contrôle et rappelé qu'il existait une marge d'erreur pour toute mesure. **M. Claude Gatignol** a insisté sur les contestations qui ont pu avoir lieu en raison de la très grande diversité de prélèvements et de l'absence de mise en commun des échantillons. **M. Pierre Ducout** a estimé qu'en cas de contrôle inopiné, il était cependant possible de prévoir la présence d'une personne travaillant sur le site et représentant l'exploitant. **M. Alain Venot, rapporteur**, a répondu qu'il s'agissait de contrôles de l'administration, exercés par des agents assermentés. La Commission a *rejeté* cet amendement puis *adopté* cet article *sans modification*.

**Section 2 : Sanctions pénales**

**Article 24 :** *Sanctions pénales en cas d'infraction à la réglementation relative à l'exercice des activités nucléaires*

La Commission a *adopté* un amendement de coordination rédactionnelle du rapporteur puis cet article *ainsi modifié*.

**Article 25 :** *Sanctions complémentaires encourues par les personnes physiques*

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

**Article 26 :** *Sanctions complémentaires en cas de création ou d'exploitation sans autorisation d'une installation nucléaire de base*

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur prévoyant que l'injonction de remise en état peut être assortie d'une astreinte. Puis elle a *adopté* cet article *ainsi modifié*.

**Article 27 :** *Sanctions pénales applicables aux exploitants nucléaires en leur qualité de personne morale*

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

**Article 28 :** *Application des dispositions sur l'ajournement avec injonction*

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

**Article 29 :** *Possibilité pour les associations agréées de protection de l'environnement d'exercer les droits reconnus à la partie civile*

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

## CHAPITRE IV

**Dispositions applicables en cas d'incident ou d'accident**

**Article 30 :** *Obligations d'information en cas d'accident ou d'incident*

La Commission a *adopté* un amendement de coordination rédactionnelle du rapporteur puis cet article *ainsi modifié*.

## TITRE V

### DISPOSITIONS DIVERSES

**Article 31 A (nouveau) : Responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire**

La Commission a *adopté* un amendement de coordination du rapporteur, ainsi qu'un autre amendement du même auteur précisant les conditions d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions relatives à la responsabilité civile nucléaire, suite à la prise en compte des modifications de février 2004 des conventions de Paris et de Bruxelles. Elle a ensuite *adopté* cet article *ainsi modifié*.

**Article 31 : Coordination avec le code de la santé publique**

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

**Article 32 : Coordination avec le code du travail**

La Commission a examiné en discussion commune deux amendements présentés par le rapporteur et M. Claude Gatignol tendant tous deux à étendre aux INB produisant de l'électricité la dualité de compétences déjà exercée dans les installations d'EDF par les inspecteurs du travail et les inspecteurs de contrôle technique, le rôle de ces derniers devant être tenu, pour les INB, par les inspecteurs de la sûreté nucléaire. Le rapporteur ayant estimé la rédaction de son amendement meilleure, M. Claude Gatignol a retiré le sien au profit de celui du rapporteur. La Commission a ensuite *adopté* l'amendement du rapporteur puis l'article *ainsi modifié*.

**Article 33 : Coordination avec le code de l'environnement**

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

**Article 34 : Adaptation du code de la défense**

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

**Article 35 : Coordination avec les textes relatifs aux différents modes de transport**

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

**Article additionnel après l'article 35 : Adaptation aux cas des incidents ou accidents concernant une activité nucléaire de la loi du 3 janvier 2002 relative à la sécurité des infrastructures et systèmes de transport, aux enquêtes techniques après événements de mer**

Après que le rapporteur a expliqué qu'il s'agissait d'un dispositif de coordination avec l'article 2 bis du projet de loi, la Commission a *adopté* un amendement portant article additionnel après l'article 35 modifiant la loi n° 2002-3 du 3 janvier 2002 pour permettre la conduite d'enquêtes techniques sur les incidents ou accidents concernant une activité nucléaire.

**Article 36 : Mesures transitoires**

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

**Article 37 : Entrée en vigueur des attributions de la Haute autorité de sûreté nucléaire**

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

**Article 38 : Personnels de la Haute autorité de sûreté nucléaire**

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

Puis la Commission a *adopté* l'ensemble du projet de loi *ainsi modifié*, le groupe socialiste s'abstenant et le groupe communiste votant contre.

**Mercredi 22 mars 2006**

*Présidence de M. Patrick Ollier, Président  
puis de M. Jean Proriol, Vice-Président*

La Commission a entendu **M. François Loos, ministre délégué à l'Industrie**, sur le **projet de loi de programme relatif à la gestion des matières et déchets radioactifs**.

Le **Président Patrick Ollier** a remercié le ministre pour avoir accepté une audition le jour même de la présentation du projet de loi en Conseil des ministres.

Rappelant que le présent projet s'inscrivait dans la continuité de la loi n° 91-1381 du 30 décembre 1991 relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs, il a rendu hommage à l'action conduite par M. Christian Bataille, au nom duquel cette loi est attachée, et a souligné que les objectifs qu'elle avait fixés il y a quinze ans ont été atteints. Il a donc estimé que le moment était venu de franchir une nouvelle étape.

**M. François Loos, ministre délégué à l'Industrie**, a rappelé que le présent projet de loi avait été présenté au Conseil des ministres le matin même.

Saluant l'implication exemplaire des établissements de recherche, de leurs évaluateurs ainsi que des parlementaires investis sur ce sujet, il a jugé qu'une étape décisive vers une solution sûre et de très long terme pour tous les déchets radioactifs pouvait être franchie.

Rappelant le rôle joué par la loi du 30 décembre 1991 sur la gestion des déchets radioactifs, qui a lancé 15 années de recherche sur ce sujet et avait prévu qu'en 2006 un nouveau projet de loi serait présenté pour en faire le bilan, il a fait part de sa satisfaction à voir ce rendez-vous honoré.

Il a souligné qu'à l'instar de toute industrie, l'industrie nucléaire produisait des déchets, qu'il convenait de gérer avec la plus grande rigueur compte tenu de leur caractère radioactif.

Il a remarqué que la recherche des solutions de gestion à long terme de ces déchets s'avérait nécessaire, quelle que soit la place que le nucléaire occupe dans la politique énergétique : les déchets produits depuis 40 ans doivent être gérés. Ce constat vaut pour toutes les nations qui ont choisi cette énergie.

Des solutions définitives existent déjà pour 85 % du volume de ces déchets : ils sont stockés en surface sur des sites exploités par l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) dans les départements de la Manche et de l'Aube. Les 15 % restant, qui concentrent 99,9 % de la radioactivité, sont entreposés de façon sûre dans des installations de surface à La Hague (Manche), Marcoule (Gard) et Cadarache (Bouches-du-Rhône). Mais celles-ci n'ont pas été conçues pour stocker définitivement ces déchets, dont la radioactivité peut durer des centaines de milliers d'années.

Pour définir des solutions de gestion à long terme des déchets de haute activité et à vie longue, le ministre a estimé que seuls trois axes de recherche scientifique apparaissaient possibles.

Le premier axe est la séparation des différents produits contenus dans les combustibles usés et la transmutation des éléments radioactifs à vie longue. Il vise à réduire le volume et la toxicité des déchets, en séparant les éléments les plus toxiques et à vie longue et en les transformant en éléments radioactifs à durée de vie plus courte. Il est actuellement étudié à Marcoule, dans le Gard.

Le second axe est le stockage, irréversible ou réversible, des déchets en couche géologique profonde. Il a été étudié notamment grâce au laboratoire de Bure, à la frontière des départements de la Meuse et de la Haute-Marne, dans une couche géologique vieille de 150 millions d'années, profonde et stable.

Le troisième axe concerne l'étude de procédés de conditionnement et d'entreposage de longue durée des déchets en surface.

Le ministre a alors indiqué que les résultats de ces recherches avaient en partie inspiré le projet de loi, qui reposait également sur d'autres sources et notamment sur les rapports des établissements de recherche ainsi que les avis rendus par les organismes indépendants qui ont évalué ces études :

Il a indiqué avoir reçu Commissariat à l'énergie atomique (CEA) et de l'ANDRA, les rapports synthétisant leurs études et les résultats acquis, rapports également transmis au ministre délégué à la Recherche.

Ces recherches ont été soumises à une évaluation continue de la Commission nationale d'évaluation (CNE) créée par la loi de 1991. Elles ont également été confrontées aux meilleures connaissances acquises au niveau international sous l'égide de l'OCDE. Enfin, l'Autorité de sûreté nucléaire a émis un avis sur ces résultats.

Le ministre a également tenu à souligner l'apport très précieux de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, notamment à travers les recommandations émises par MM. Claude Birraux et Christian Bataille dans le cadre du rapport sur l'état d'avancement et les perspectives des recherches sur la gestion des déchets radioactifs.

Ces éléments ont par ailleurs été complétés par un débat public : organisé de façon remarquable par la Commission nationale du débat public au dernier trimestre 2005, il a permis aux citoyens de s'informer sur ce sujet et d'exprimer leurs préoccupations. Il a éclairé le Gouvernement en lui apportant un « panorama des arguments ».

Enfin, le Conseil économique et social a transmis son avis au Gouvernement la semaine passée.

Le ministre a ensuite présenté les principaux objectifs et dispositions du projet de loi.

En premier lieu, celui-ci institue un plan national de gestion des matières et déchets radioactifs.

Ce plan inclura non seulement les déchets de haute activité et à vie longue mais aussi, comme le recommandaient de nombreux participants au débat public, toutes les autres substances radioactives issues des activités nucléaires: les sources scellées utilisées dans la radiographie industrielle ou la médecine, les déchets issus des activités militaires, les résidus des mines d'uranium ou encore les anciens paratonnerres au radium seront ainsi concernés.

Le projet de loi fixe trois principes essentiels qui fonderont ce plan.

Tout d'abord, et afin de rechercher la réduction de la quantité et de la nocivité des déchets, les combustibles nucléaires usés issus des centrales électriques seront traités pour être recyclés dans des centrales.

Ensuite, les déchets qui ne peuvent être recyclés seront conditionnés dans des matrices robustes et stables et entreposés temporairement en surface.

Enfin, après entreposage, ceux des déchets ultimes qui ne peuvent pas être stockés définitivement en surface ou en faible profondeur seront placés dans un stockage en couche géologique profonde, qui devra être réversible pendant une première période.

Le ministre a jugé qu'il s'agissait là d'une question de responsabilité de notre génération, qui bénéficie de l'énergie nucléaire et qui a le devoir de définir des solutions sûres et de long terme pour tous les déchets radioactifs. Il a qualifié de sûre la solution retenue, qui repose sur le traitement des combustibles usés, le conditionnement et l'entreposage en surface pour refroidissement des déchets et enfin sur leur stockage en couche géologique profonde réversible.

Abordant un autre grand principe du plan, le ministre a indiqué que le projet de loi confirmait l'interdiction de stocker en France des déchets étrangers et renforçait la législation sur ce sujet. Il prévoit que le traitement des combustibles usés en provenance de l'étranger sera encadré par des accords intergouvernementaux qui fixeront des délais limités pour l'entreposage de ces matières et des déchets qui en sont issus après traitement. Ces délais seront fixés au cas par cas en fonction des contraintes techniques liées au traitement et au transport de ces substances. Le projet crée un régime de contrôles et de sanctions qui n'avait pas été prévu en 1991.

Puis le ministre a présenté le deuxième objectif du projet, qui vise à fixer un programme de recherches et de travaux, assorti d'un calendrier encadrant la mise en œuvre de ce plan national de gestion des matières et déchets radioactifs.

Les recherches seront poursuivies selon les trois axes mentionnés, en fonction de leur degré de maturité respectif :

- l'entreposage constitue d'ores et déjà une réalité industrielle, même si cette solution est encore perfectible ;

- le stockage en couche géologique profonde a été reconnu par les évaluateurs comme la solution technique de référence. Il faudra quelques années à l'ANDRA pour compléter les études, choisir un site précis et déposer une demande d'autorisation de construction ;

- la transmutation constitue un objectif de plus long terme, dans la mesure où sa réalisation demeure subordonnée au développement d'une nouvelle génération de réacteurs nucléaires. Un prototype sera mis en service vers 2020.

M. François Loos a estimé que ces trois axes étaient complémentaires et qu'il n'y avait pas lieu de les opposer : chacun a son utilité, mais pas au même moment ou pour les mêmes déchets. La loi tire ainsi le bilan des 15 années de recherche scientifique réalisées et fixe des orientations pour la poursuite des recherches et études jusqu'à la réalisation d'installations adaptées.

Abordant le troisième objectif du projet de loi, il a indiqué que celui-ci renforçait l'évaluation indépendante des recherches, l'information du public et la concertation, en prévoyant des procédures particulièrement complètes.

La commission nationale d'évaluation voit son indépendance réaffirmée, sa composition élargie et ses prérogatives renforcées. Elle continuera de rendre chaque année un rapport public sur le programme de recherche.

Le comité local d'information et de suivi est maintenu mais devra s'adresser davantage que par le passé au grand public : sa mission est précisée, sa présidence confiée au Président du conseil général et son financement devient indépendant des producteurs de déchets.

Le projet de loi prévoit en outre que le stockage pourra être autorisé par décret, après avis de l'Autorité de sûreté nucléaire, débat et enquête publics et avis des collectivités locales concernées. Le ministre a insisté sur le fait qu'aucune installation industrielle ne faisait l'objet d'une procédure aussi complète.

La décision effective de construction d'un centre de stockage ne pourra intervenir que lorsque toutes les conditions de sûreté et de consultation prévues auront été remplies. D'ici là, des entreposages sûrs continueront d'accueillir les déchets.

Évoquant l'hypothèse, qu'il a jugée pour l'heure improbable, dans laquelle les études qui doivent être menées dans les prochaines années mettraient en évidence une difficulté technique pour le stockage, il a indiqué que ces entreposages continueraient de jouer ce rôle pendant le temps nécessaire.

Sur un sujet qu'il a jugé emblématique des débats entre science et société, M. François Loos a estimé que la recherche scientifique était nécessaire mais pas suffisante: les évaluations indépendantes doivent se poursuivre et être renforcées, ainsi que l'information et la concertation grâce auxquelles chacun pourra se faire une opinion et s'assurer de la sûreté des solutions proposées.

À cette fin, le plan national de gestion des matières et déchets radioactifs et l'inventaire national de ces substances seront mis à jour, transmis au Parlement et rendus public.

L'inscription de ce programme dans un calendrier constitue une avancée dans la mise en œuvre de solutions de gestion sûres et pérennes pour chaque type de déchets radioactifs, de façon contrôlée au plan technique, au plan administratif et au plan financier.

Le ministre a indiqué, en dernier lieu, que le projet de loi apportait les outils nécessaires pour financer la gestion des déchets.

Deux taxes additionnelles à la taxe sur les installations nucléaires financeront les recherches sur la gestion des déchets radioactifs ainsi que les actions de développement économique dans les départements concernés.

Pour financer le démantèlement et la gestion des déchets, les industriels du nucléaire, au premier rang desquels EDF, devront compléter ou constituer des provisions, affecter dès maintenant les actifs nécessaires à la couverture de ces provisions et les gérer en toute sécurité.

Le coût prévisionnel de la gestion des déchets est déjà compris dans le prix de l'électricité. La facture moyenne d'électricité d'un foyer s'élève à 600 euros par an; le coût de la gestion des déchets correspondants représente 10 euros de ce montant. Bien gérées, les sommes ainsi collectées pourront financer, le moment venu, les charges de long terme.

Le ministre a en effet estimé qu'il n'appartenait pas à l'État de le faire mais aux producteurs de déchets.

Il a précisé que ce projet de loi serait déposé officiellement sur le bureau de l'Assemblée nationale le jour même. Il devrait y être discuté à partir du 6 avril.

Ce projet sera ensuite présenté au Sénat afin d'être définitivement adopté avant la fin de l'été 2006, ainsi que l'a voulu le Président de la République dans ses vœux aux forces vives de la Nation.

Jugeant que c'est au Parlement qu'il reviendra finalement de décider de l'avenir de ce sujet important, le ministre a souligné que les orientations retenues permettront d'apporter une solution au problème des déchets radioactifs en fixant le cadre, les étapes et les moyens de leur gestion. Le travail parlementaire permettra d'examiner ce texte en profondeur et aussi de l'améliorer.

Le ministre a souhaité que, comme pour l'énergie nucléaire en général, le sujet des déchets radioactifs, qui concerne chacun, que ce soit en tant que consommateur d'électricité ou en tant que citoyen attentif à la protection de la santé et de l'environnement, soit abordé sans tabou, dans la concertation et la transparence.

Pour cela, un site Internet dédié est ouvert et permet la consultation de tous les éléments et contributions qui ont inspiré ce projet de loi. Ce site retracera également l'évolution de la discussion au Parlement.

M. François Loos a estimé que l'industrie nucléaire procurait des avantages importants à notre pays, en réduisant notre dépendance vis-à-vis des énergies fossiles importées, en produisant 80 % de notre électricité à un coût compétitif et en participant à la maîtrise de nos émissions de gaz à effets de serre. Grâce à cela, nous émettons par habitant 40 % de CO<sub>2</sub> de moins que nos voisins allemands ou danois.

Le ministre a jugé qu'à travers ce projet de loi, le Gouvernement et le Parlement adoptaient une attitude responsable. L'électricité irrigue toutes les activités économiques et sociales: les conséquences doivent en être assumées sans reporter les questions sur les générations futures. Il s'agit de la définition même du développement durable, et c'est l'objet de ce projet de loi.

Le ministre a souligné que c'était dans cet esprit de responsabilité vis-à-vis des générations futures et de transparence vis-à-vis du public que le présent projet de loi était soumis au Parlement. C'est aux scientifiques de trouver des solutions sûres; c'est aux experts indépendants de les évaluer; et c'est à l'État de prendre les décisions, en veillant à l'information du public et à la concertation.

Le **Président Patrick Ollier** a remercié le ministre pour son exposé très clair et très riche avant de passer la parole au rapporteur, M. Claude Birraux.

Le **rapporteur** a tout d'abord rappelé que la génération actuelle avait bénéficié des avantages de l'industrie nucléaire et qu'il lui appartenait en conséquence de trouver des solutions pour la gestion des déchets.

Il a souligné le rôle clé du Parlement dans ce processus, grâce, notamment, à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, celui-ci ayant permis de débloquer la situation au début des années 1990 et d'inspirer la loi de 1991. Il a également insisté sur la mobilisation de la communauté scientifique, au sens large, et pas seulement des quelques spécialistes du nucléaire, en notant que quarante thèses avaient été produites sur la gestion des déchets. Il a estimé en conséquence qu'aucun texte n'avait jamais recueilli autant de contributions à son élaboration.

Il a ensuite affirmé qu'il convenait de conserver en 2006 l'approche globale fixée dans la loi de 1991, en réaffirmant et en poursuivant, parallèlement et simultanément, les trois axes de gestion des déchets alors définis. Il a indiqué également qu'une perspective industrielle pourrait être envisagée, en posant des jalons dans le temps.

Il a ensuite considéré que devaient être confirmés les rôles de l'Office parlementaire d'évaluation et de la Commission nationale d'évaluation (CNE) et que des garanties devaient être apportées en termes de développement et de maintien de la recherche, grâce aux financements apportés par le fonds dédié.

Rappelant la nécessité de l'évaluation et du contrôle ainsi que du choix de la réversibilité, il a jugé que la création d'un plan de gestion des déchets radioactifs était un progrès, mais que la confiance socio-économique se gagnerait aussi par la transparence, le dialogue et le développement économique associé. S'agissant des taxes, en particulier de celle destinée à financer la recherche, il a indiqué que si elle devait viser prioritairement les axes 2 et 3, une quote-part devrait également être versée à l'axe 1 et qu'il faudrait également envisager ensuite des financements pour les activités de construction, d'exploitation et de surveillance des sites de stockage.

Puis **M. Christian Bataille** s'est exprimé au nom du groupe socialiste; soulignant à titre liminaire la démarche exceptionnelle de dialogue entre le Gouvernement et le Parlement qui avait caractérisé la question de

la gestion des déchets nucléaires depuis 15 ans, quels que soient les ministres chargés de l'industrie en fonction. Considérant que ce n'était pas une pratique habituelle de la V<sup>e</sup> République, il a émis le souhait que cette méthode soit couronnée de succès afin qu'elle puisse être reproduite dans d'autres domaines.

Insistant sur l'implication du groupe socialiste dans ce débat, il a rappelé que celui-ci avait récemment déposé une proposition de loi tendant à organiser la gestion durable des déchets radioactifs, qui devrait servir de base à la rédaction d'amendements sur le texte et a précisé que l'attitude de son groupe lors de la discussion dépendrait de l'ouverture du ministre à ces propositions.

À cet égard, il a souligné qu'il convenait de réaffirmer que les trois voies de gestion - la recherche fondamentale, l'entreposage et le stockage - n'étaient pas, contrairement aux idées reçues, concurrentes mais complémentaires. Il a estimé que cette complémentarité, déjà évoquée dans le texte, devait être mise davantage en avant. Puis, il a estimé que la réversibilité du stockage, très clairement affirmée dans le texte, devait faire l'objet d'un large consensus à l'exception peut-être de quelques techniciens butés l'estimant peu pratique. Enfin, il a évoqué rapidement plusieurs points du projet de loi sur lesquels le groupe socialiste avait un avis divergeant de celui du Gouvernement :

- s'agissant du financement, tout d'abord, il a souhaité que le fonds dédié prévu par le projet soit dénommé « fonds externalisé dédié » pour souligner son externalisation par rapport aux exploitants, accepté peut-être à regret par EDF ; que les modalités de son abondement par les producteurs de déchets soient précisées et qu'il soit géré, sous la surveillance des pouvoirs publics, par un organisme dont c'est le métier, la Caisse des dépôts et consignations, et non par l'ANDRA qui est un organisme scientifique et technique ;

- la manière de financer le développement économique des territoires qui accueillent les déchets ensuite, estimant que d'autres financements qu'une taxe additionnelle sur les installations nucléaires de base pouvaient être envisagés ;

- le rôle du Parlement enfin, considérant qu'en cas de décision définitive sur le stockage - qui pouvait intervenir dans vingt ans - il était nécessaire que le Parlement s'exprime de nouveau sur la question, comme cela était prévu dans toutes les démocraties confrontées à ce problème.

**M. Claude Gatignol**, pour le groupe UMP, a tout d'abord souligné l'importance du projet de loi, à la fois en raison de son sujet et de ses enjeux, mais également de ses implications pour la politique énergétique de la France, rappelant la place du nucléaire dans la production d'électricité dans notre pays et l'attention portée, en conséquence, dans tous les pays étrangers concernés aux décisions de notre pays dans ce secteur.

Il a également rappelé que le « rendez-vous » de ce projet de loi avait été fixé il y a 15 ans par voie parlementaire et a salué la contribution de M. Christian Bataille qui durant toutes ces années avait joué le rôle de médiateur sur ce sujet sensible. Évoquant la création dans les années 1960 par le CEA (Commissariat à l'énergie atomique) de la première usine de traitement des combustibles usés, il a affirmé la nécessité d'une gestion rigoureuse des déchets radioactifs à la fois dans l'instant et pour les temps à venir. Il a par ailleurs estimé que l'on disposait aujourd'hui d'une masse d'informations suffisante, notamment grâce à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, pour bien mesurer la situation et faire le point sur les trois axes définis en 1991.

S'adressant au ministre, il a ensuite demandé des précisions sur certains points du texte. S'agissant de la reconnaissance du rôle joué par l'ANDRA, qui a fourni un travail considérable dans l'inventaire des matières radioactives et dont l'expertise scientifique fait désormais référence, il s'est interrogé sur une redéfinition de ses missions. S'appuyant sur l'exemple du site de Bure, laboratoire devenu une référence internationale, il a indiqué que les décisions prises par la France dans le domaine du stockage auraient des conséquences sur l'usage de l'énergie nucléaire par de nouveaux pays et a souhaité obtenir un complément d'information sur les retombées espérées des futurs sites de stockage.

Il a également abordé la question du fonds dédié, de sa création, de ses garanties financières et de sa gestion, des taxes évoquées précédemment et, plus généralement, du financement de la gestion des déchets.

Puis il a interrogé le ministre sur la possibilité de développer des actions de coopération internationale dans ce domaine. Il a ensuite souligné l'importance de l'information du Parlement et s'est interrogé sur les délais envisagés pour lui rendre compte des décisions relatives aux laboratoires, au stockage et à la recherche.

Enfin, il a évoqué la question de l'élargissement des missions de la Commission nationale d'évaluation dont la composition est diversifiée et élargie par le projet de loi. Faisant le lien avec le projet de loi relatif à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, il s'est félicité de la reconnaissance du Parlement comme interlocuteur dans ce domaine et a émis le souhait qu'ainsi, chaque citoyen puisse s'approprier l'information hors de toute idéologie.

S'exprimant au nom du groupe UDF, **M. Jean Dionis du Séjour** a mis en avant le caractère stratégique du nucléaire, qui a été réaffirmé lors de l'adoption de la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique, et souligné l'intérêt environnemental et la compétitivité de cette source d'énergie.

Rappelant que le climat était particulièrement tendu sur le site de Golfech au début des années 80, il a constaté que l'image du nucléaire s'était considérablement améliorée ces dernières années en raison notamment de la sensibilisation du public aux enjeux environnementaux.

Il a cependant souligné que le point faible restait la gestion des déchets, qui représentait un véritable enjeu politique, et insisté sur la nécessité d'accroître l'adhésion de la Nation. Il en a donc appelé à une gestion exemplaire de ce dossier, qui permette d'aboutir à un vote unanime, signal fort en direction de l'ensemble des citoyens.

Il a, à cet égard, mis en garde contre une éventuelle décision de déclarer l'urgence sur ce texte, le choix du recours à cette procédure ayant constitué un point de crispation lors des débats sur le projet relatif au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information. Il a également rappelé que le Gouvernement avait accepté de laisser poursuivre la navette parlementaire lors des discussions relatives au projet de loi d'orientation sur l'énergie.

S'il a approuvé la création d'un site Internet dédié, il a jugé que cette initiative n'était pas suffisante et supposait que la population aille s'y connecter. Rappelant que plusieurs discussions parlementaires récentes, au premier rang desquelles, évidemment, celle du projet de loi relatif au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information, avait mis en lumière l'importance du débat public sur Internet, il a estimé qu'il importait non seulement de mettre passivement à la disposition des internautes des informations mais également d'adopter une démarche active pour les leur adresser.

Il a par ailleurs approuvé que le financement de la gestion des déchets soit assuré par les producteurs de déchets et non par l'État et souligné que l'externalisation du fonds était très importante et gage de lisibilité pour EDF.

Il a jugé pertinente l'idée de confier la gestion de ce fonds à la Caisse des Dépôts et des Consignations, experte en gestion de long terme.

S'agissant de la création de deux taxes, s'il s'est félicité de l'association des zones d'implantation au partage des ressources fiscales, mais a craint les effets pervers de la taxe relative à l'accompagnement économique, qui pourrait être interprétée comme un instrument destiné à neutraliser les élus locaux, argument souvent évoqué à Golfech.

Il a enfin évoqué la question de l'amélioration du transport des déchets, dont les enjeux en terme de sûreté et de productivité ne devaient pas être oubliés.

**M. Jean-Claude Lemoine** a souhaité avoir des précisions sur les conditions dans lesquelles les substances radioactives pouvaient être entreposées en surface et sur le concept de « robustesse ». Il s'est en outre inquiété de la localisation de telles installations et de l'autorité compétente en la matière.

Rappelant que gouverner était rendre possible ce qui était nécessaire, **M. François Dosé**, tout en se déclarant non opposé à la présence d'une industrie nucléaire et prêt à assumer la gestion de ses déchets, a souligné que le problème était de rendre le nucléaire acceptable par la population.

Il a relevé un décalage entre le rendez-vous fixé par la loi Bataille, qui prévoyait la réalisation de plusieurs laboratoires, et la situation actuelle, dans laquelle n'avait été mis en place qu'un seul laboratoire.

Il s'est également inquiété du déficit démocratique lié au projet de loi, qui prévoyait la possibilité d'autoriser par décret la réalisation d'un nouveau centre. Il a estimé à cet égard indispensable que le Parlement se prononce sur de telles autorisations et insisté sur la nécessité de trouver les bonnes méthodes pour faciliter l'acceptation de la population, notamment en renforçant la participation et l'information.

Il a mis en garde contre le caractère impopulaire du recours à la procédure d'urgence lors du débat parlementaire, l'a jugé incompréhensible sur un sujet qui engage le long terme ; il a par ailleurs souligné l'importance de valoriser la réversibilité.

Il a en outre considéré que les financements destinés aux territoires concernés pouvaient se révéler contre-productifs et que l'essentiel était d'apporter de la vie économique et non pas simplement de l'argent, si l'on ne voulait pas de territoires déshumanisés. Il s'est prononcé en conséquence pour un financement axé sur la densification de la vie économique.

**M. Robert Lecou** a estimé que ce débat sensible démarrait dans des conditions satisfaisantes et a souligné que le nucléaire constituait, vis-à-vis du réchauffement climatique et des émissions de gaz à effet de serre, une garantie pour l'avenir sous réserve d'une bonne gestion des déchets.

Évoquant la dimension mondiale de la problématique des déchets, il a demandé des précisions au ministre sur les solutions techniques et les législations adoptées à l'étranger.

S'il a estimé que la taxe additionnelle d'accompagnement pouvait représenter un plus pour les territoires en terme d'implantation d'activités économiques, il s'est interrogé sur l'opportunité d'étendre un tel dispositif aux autres activités nucléaires exercées en France et rappelé les stigmates marquant les territoires concernés par les mines.

**M. Luc-Marie Chatel** a salué la démarche de la loi de 1991 et le partenariat engagé avec les gouvernements depuis quinze ans.

Il a indiqué qu'il adhéraît à la philosophie générale du projet de loi, qu'il s'agisse de l'accent mis sur la réversibilité ou de la maîtrise donnée au Parlement.

Il a cependant insisté sur la nécessaire concertation, estimant qu'il n'était pas possible de passer d'un laboratoire à un centre de stockage sans un minimum d'adhésion des populations locales.

Notant que 30 000 personnes avaient signé une pétition en faveur d'un référendum, il a fait état d'une véritable inquiétude de la population, même si celle-ci peut être alimentée par de la désinformation. Il a donc souligné la nécessité de fournir un effort d'explication et de pédagogie et de donner des signaux forts en direction des populations locales.

S'appuyant sur ce qui s'était passé en Haute-Marne, il a indiqué que si l'accompagnement territorial avait bien fonctionné s'agissant des groupements d'intérêt public, tel n'était pas le cas pas en matière de création d'activités économiques. Il a souligné les besoins existant en matière d'investissement et d'accompagnement économique dans des territoires déshérités, pour lesquels devrait être imaginé un transfert de technologie.

*En réponse aux différents intervenants, M. François Loos a apporté les précisions suivantes :*

- historiquement, l'implication des parlementaires sur le sujet des déchets nucléaires a été très importante ce qui démontre la nécessité d'un travail concerté entre le Gouvernement et le Parlement. Cette concertation a également prévalu lors de l'élaboration du présent projet de loi, sachant que, sur un sujet engageant à long terme l'avenir de notre pays, l'ensemble des propositions de loi mérite d'être étudié sans a priori politique. Sans anticiper le résultat de sa discussion au Parlement, le projet de loi présente d'ores et déjà le mérite d'apporter une réponse à la critique ultime faite au nucléaire - la question des déchets - en prévoyant un cadre pour la gestion des déchets nucléaires, ce qui permettra de donner à toute la filière un statut normalisé d'industrie acceptable par tous ;

- les trois axes de recherche déterminés par la loi du 30 décembre 1991, dite « loi Bataille », doivent être confortés par le projet de loi, sachant par ailleurs que les progrès réalisés depuis 15 ans dans le domaine de la séparation et la transmutation des éléments radioactifs, de l'étude des possibilités de stockage et des procédés d'entreposage ne sont pas identiques ;

- le projet de loi pose clairement la question du financement de la politique des déchets nucléaires, même si les modalités de ce financement peuvent être clarifiées par le Parlement dans le respect de la séparation des domaines législatifs et réglementaires ;

- le rôle de l'agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) est conforté par le projet de loi, notamment dans le domaine de l'entreposage et de la gestion des déchets nucléaires n'appartenant à personne ;

- l'installation existant actuellement à Bure restera un laboratoire souterrain d'étude des formations géologiques profondes, sachant par ailleurs que la volonté de ne pas créer plusieurs laboratoires analogues a résulté d'une position pragmatique visant à ne pas réaliser deux fois les mêmes recherches. L'existence de ce laboratoire fait de la région où il est implanté celle destinée à accueillir le futur centre de stockage ; en effet, c'est actuellement le seul site dans lequel les études menées permettent de savoir que la couche géologique est suffisamment stable pour qu'un tel ouvrage reste sûr pendant plusieurs centaines de milliers d'années ;

- la coopération internationale a été développée dans différents domaines liés au nucléaire, en particulier pour les recherches concernant le réacteur dit de 4<sup>ème</sup> génération qui pourrait brûler des déchets radioactifs. Le Président de la République a demandé qu'un tel réacteur expérimental soit mis au point à l'horizon de 2020 mais le problème du stockage reste entier d'autant qu'il ne sera pas possible de réutiliser l'ensemble des déchets nucléaires produits précédemment sur notre territoire ;

- l'étroite collaboration entre le Gouvernement et le Parlement sur la question des déchets nucléaires sera poursuivie, notamment sur la base d'un rapport annuel réalisé par le comité national d'évaluation et d'inventaire réalisé trois fois par an par l'ANDRA et remis à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) ;

- le projet de loi prévoit également que les exploitants d'installations nucléaires de base constituent des provisions suffisantes pour permettre le démantèlement de leurs installations et la gestion des combustibles et déchets qui en sont issus. Il est prévu que ces provisions doivent présenter un degré de sécurité et de liquidité suffisant pour permettre de répondre à cet objectif. Actuellement, un tel type de fonds existe déjà, mais il est prévu de rendre plus strictes les conditions de sa gestion, notamment celles concernant la liquidité des actifs. Le projet de loi prévoit par ailleurs que l'ANDRA sera chargée d'évaluer le coût futur de démantèlement des installations, tandis que l'État aura pour mission de prendre en compte ces évaluations afin de déterminer les obligations de provision des entreprises concernées. Si ces provisions devraient représenter plusieurs milliards d'euros pendant les 20 ou 30 prochaines années, elles ne représenteront qu'une centaine de millions d'euros par an, ce qui aura un faible impact sur le prix de l'électricité. Le projet de loi pourrait être complété s'agissant des responsabilités en matière d'évaluation, dans le respect de la séparation des domaines législatif et réglementaire ;

- il revient en théorie à l'Autorité de sûreté nucléaire de régler les problèmes liés au transport de déchets radioactifs sur notre territoire, mais il y a eu, en pratique, peu de problèmes dans ce domaine depuis 1998 ;

- la communication est un enjeu important dans le domaine des déchets radioactifs. Les débats organisés récemment conduisant néanmoins souvent à une confrontation entre des personnes ayant des idées arrêtées sur le sujet, le Gouvernement est ouvert à toutes les propositions dans ce domaine ;

- certaines expériences menées à l'étranger en matière de stockage, notamment en Finlande, en Suède, aux États-Unis et en Suisse, peuvent être instructives pour notre pays, sachant par ailleurs que ce stockage est opérationnel uniquement aux États-Unis pour des déchets d'origine militaire. Les comparaisons dans ce domaine sont intéressantes, et font ressortir les qualités géologiques de l'argile ;

- les projets de développement des territoires concernés par un centre d'entreposage ou de stockage menés par Électricité de France, AREVA ou le Commissariat à l'énergie atomique n'ont pas, pour l'instant, permis de conforter aussi sensiblement qu'on pourrait le souhaiter la vie économique locale, mais on peut toutefois noter les projets engagés dans le domaine de la biomasse et de la métallurgie. Le dernier comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires a prévu la création d'un groupe de travail chargé de formuler des propositions dans ce domaine, permettant un échange fructueux entre les grandes entreprises et les élus locaux, mais aussi de communiquer sur certains projets aujourd'hui mal connus. Même si ces projets concernant les territoires doivent être prévus au plan législatif, leur réussite ne sera acquise qu'au plan local ;

- le plan national de gestion des matières et déchets radioactifs étant établi et mis à jour tous les trois ans, il a été envisagé de prévoir un rapport régulier de l'OPECST sur sa réalisation. Le Gouvernement estime cependant que la réalisation d'un tel rapport doit rester une initiative du Parlement et ne doit pas faire l'objet d'une disposition législative.

- s'agissant de l'information du grand public, le ministre a rappelé que le projet de loi comprenait des dispositions relatives à l'information locale mais a précisé que le débat parlementaire influencerait également sur le contenu de la communication du Gouvernement ;

- à propos de l'éventualité du recours à la procédure d'urgence, le ministre a précisé que l'objectif du Gouvernement était, conformément aux souhaits du Président de la République lors de ses vœux aux forces vives, d'aboutir à l'adoption définitive du texte avant la fin de l'été 2006 : rappelant que l'examen de certains textes pouvait être inachevé en fin de législature, il a souligné qu'il serait particulièrement fâcheux que le présent projet de loi connaisse un tel sort car les dispositions de la loi de 1991 ne seraient alors pas respectées ce qui créerait un vide juridique.

**M. Claude Birraux** a demandé si la poursuite de l'activité de recherche impliquerait tant le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) que le CNRS.

**M. Jean-Claude Lemoine** a interrogé le ministre sur le rôle des départements s'agissant des entreposages et sur la notion de « robustesse ».

Le **ministre de l'Industrie** a précisé qu'en matière de choix de site, il revenait à l'ANDRA de formuler des propositions établies à partir d'un dossier d'expertise technique très approfondi - propositions sur le fondement desquelles sera organisée une concertation très large, impliquant notamment, mais pas uniquement, les départements.

Puis, le ministre a indiqué que la notion de robustesse correspondait à des normes fixées par l'autorité de sûreté nucléaire visant, s'agissant des déchets vitrifiés, à ce qu'ils puissent résister des centaines de milliers d'années. Il a précisé qu'il convenait évidemment que cette robustesse corresponde aux échéances envisagées.

S'agissant des entreposages, le ministre a indiqué qu'ils étaient sûrs, comme toutes les autres installations, la sûreté étant la priorité absolue.

Enfin, s'agissant de la recherche, le ministre a précisé que seule la compétence gouvernerait le choix des organismes de recherche participant aux programmes prévus par la loi, sans a priori.

\*

### **Création d'une mission d'information sur la situation de la viticulture en France.**

Le Président a proposé la création d'une mission d'information sur la situation de la viticulture en France, qui sera débattue lors de la prochaine réunion de la Commission.

S'exprimant au nom de son groupe mais associant tout particulièrement à son propos MM. Kléber Mesquida et Jacques Bascou, **M. François Brottes** a estimé que la création de la mission d'information sur la situation de la viticulture en France intervenait alors que celle-ci est parfaitement connue, de nombreux rapports ou livres blancs ayant été rendus publics.

Il a donc indiqué que le groupe socialiste jugeait que cette création était trop tardive face à la crise que traverse le secteur et qu'elle lui apparaissait comme visant à gagner du temps et à faire avaliser des décisions qui sont déjà partiellement connues, notamment celles que devrait annoncer le 30 mars le ministre de l'agriculture, et qui ne sont manifestement pas à la hauteur des enjeux. Il a, en effet, souligné la gravité de la crise traversée par le secteur et par des professionnels passionnés qui ont pourtant déjà fait des efforts considérables pour améliorer encore la qualité de leur production et leur organisation interprofessionnelle.

Puis, il a précisé que les socialistes estimaient que l'heure n'était plus à la constitution d'un énième groupe de réflexion mais qu'il appartenait au Gouvernement de prendre enfin la mesure de l'épreuve que traversent aujourd'hui non seulement le Languedoc-Roussillon mais aussi toutes les autres régions viticoles de notre pays.

En conséquence, il a indiqué que son groupe ne participerait pas à cette mission d'information qu'il considère comme une manœuvre dilatoire.

**M. Philippe-Armand Martin** a souligné que des mesures à caractère social rapides étaient nécessaires mais qu'il convenait également de préparer l'avenir et notamment la réforme qui débute de l'organisation commune de marché. Il a donc jugé importante la création de la mission d'information en rappelant à M. François Brottes les difficultés rencontrées par les viticulteurs dont beaucoup, dans le Languedoc-Roussillon, sont désormais allocataires du RMI. Il a donc vivement regretté l'attitude partisane des socialistes.

---

**Informations relatives à la Commission**

La Commission a nommé M. Claude Birraux rapporteur sur le projet de loi de programme relatif à la gestion des matières et déchets radioactifs (n° 2977).

## AFFAIRES ÉTRANGÈRES

**Mardi 21 mars 2006**

*Présidence de M. Edouard Balladur, Président*

### **Audition de Sa Majesté le Roi Abdullah II du Royaume hachémite de Jordanie**

Le mardi 21 mars 2006, la Commission a reçu **sa Majesté le Roi Abdullah II du Royaume hachémite de Jordanie**.

Après une présentation générale de sa Majesté le Roi Abdullah II du Royaume hachémite de Jordanie, une discussion s'est engagée au cours de laquelle sont notamment intervenus **le Président Edouard Balladur, MM. Didier Julia, Jack Lang, Axel Poniatowski, François Loncle, Jean-Marc Roubaud, Jacques Myard, Jean-Louis Bianco, Mme Joëlle Ceccaldi-Raynaud, MM. Loïc Bouvard et Hervé de Charrette**

\*

**Mardi 21 mars 2006**

*Présidence de M. Edouard Balladur, Président*

### **Audition de M. Ivailo Kalfin, Ministre des Affaires étrangères de la République de Bulgarie**

**Le Président Edouard Balladur** a tout d'abord fait part de son souhait de voir respectées les dates prévues pour l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne afin de ne décevoir ni les peuples bulgare et roumain ni les peuples européens. Dans l'attente du rapport de la Commission européenne en la matière et dans l'espoir que celle-ci émette un avis favorable, il a demandé à M. Ivailo Kalfin de bien vouloir indiquer à la Commission des Affaires étrangères si, aujourd'hui, la Bulgarie remplissait les conditions nécessaires à son adhésion.

Après avoir remercié la Commission des Affaires étrangères de le recevoir, **M. Ivailo Kalfin, Ministre des Affaires étrangères de la République de Bulgarie** a rappelé que les relations entre nos deux pays étaient à la fois anciennes et fortes.

S'agissant de l'état de préparation de la Bulgarie à l'entrée dans l'Union européenne, il a tout d'abord précisé que la réponse à cette question n'était pas très facile à formuler mais qu'elle était plutôt positive. La Bulgarie est entrée dans la période la plus importante et la plus intense des préparatifs d'adhésion. L'adhésion est la priorité absolue des autorités bulgares mais également du peuple. Beaucoup reste à faire pour tenir les engagements pris dans le traité d'adhésion. Dans son dernier rapport datant d'octobre 2005, la Commission européenne a établi la liste de ce qui avait été fait et de ce qui restait à faire et marqué d'une couleur rouge les chapitres de négociation pour lesquels beaucoup de travail reste à accomplir, en l'occurrence ces chapitres sont au nombre de cinq, et d'une couleur verte les chapitres où tout a été fait. Si ces cinq chapitres sont très importants, la Bulgarie continue néanmoins de travailler sur tous les autres, maintenant un dialogue permanent avec la Commission européenne.

A cet égard, M. Ivailo Kalfin a proposé de concentrer son propos sur les chapitres qui posent problème. Le plus difficile est celui de la justice et des affaires intérieures (JAI). La Bulgarie a

ainsi constaté que beaucoup de nouvelles lois devaient être adoptées mais également que le système judiciaire en vigueur manquait d'efficacité. Tous ces changements qui doivent être opérés en vue de l'adhésion à l'Union européenne auront en même temps des résultats positifs en interne. Les réformes indispensables pour l'entrée dans l'Union européenne sont également bonnes pour le pays. La réforme judiciaire a commencé en juillet 2005 avec l'objectif de créer un système judiciaire indépendant et plus transparent. Les procédures seront allégées, les responsabilités clairement définies. Les procureurs seront désormais chargés d'une affaire du début à la fin. Une aide importante a été apportée par des experts français dans le cadre de la réforme de la Justice. De la même manière, la réforme de la police devrait bénéficier de l'aide d'un conseiller du ministère de l'Intérieur français. Au total, une soixantaine de lois ou décisions liées à l'intégration européenne ont été élaborées et adoptées par l'Assemblée nationale. Le nouveau code de procédure pénale entrera en vigueur en avril 2006.

A ce sujet, M. Ivailo Kalfin a indiqué que les dernières élections législatives avaient eu lieu en juin 2005 et que, pour la première fois, une grande coalition gouvernementale allant des partis de gauche au centre libéral avait été constituée qui avait permis l'adoption de cette nouvelle législation. Ce fut donc une expérience très positive pour la Bulgarie.

En matière de lutte contre la criminalité et la corruption, la coopération avec la police française et les polices d'autres pays a donné d'excellents résultats, s'agissant notamment des trafics d'êtres humains et de drogue.

Du point de vue de la Commission européenne, la réforme du système judiciaire et la lutte contre la criminalité et la corruption demeurent les deux points les plus importants. La Bulgarie ne sera pas tout à fait prête d'ici la publication du rapport de la Commission européenne, mais elle concentre tous ses efforts sur ce qui reste à accomplir en la matière.

Concernant le chapitre agricole, les modifications sont en cours. Les points clés sont la législation vétérinaire, l'agence des paiements, celle-ci sera prête en mai, et la sécurité alimentaire.

S'agissant de la libre circulation des services, de nombreux points sont déjà réglés comme l'assurance automobile et la propriété intellectuelle.

M. Ivailo Kalfin a ensuite précisé qu'il attendait du rapport de la Commission européenne prévu pour mai 2006 qu'il reconnaisse les progrès accomplis depuis octobre 2005 et confirme les chapitres auxquels la Bulgarie doit se consacrer jusqu'à la date d'adhésion. Un rapport de monitoring est prévu pour le mois de novembre 2006. Il a, par ailleurs, indiqué que faire jouer la clause de report d'un an de la date d'adhésion ne contribuerait nullement à stimuler les efforts déjà déployés. Il s'est dit convaincu que le pays serait sous pression jusqu'au dernier moment. Le président de la Commission européenne, M. José Manuel Barroso, a d'ailleurs indiqué qu'il ne donnerait aucun argument aux États membres pour affirmer que la Commission aurait fait des concessions à la Bulgarie ou à la Roumanie ou pour invoquer la clause de sauvegarde. La Commission européenne est très stricte et la Bulgarie est très attentive à éviter ce genre de situation, les six prochains mois seront consacrés à se concentrer davantage sur le respect des engagements.

S'il est très concerné par l'adhésion de son pays, le Ministre des Affaires étrangères s'est dit également concerné par la phase postérieure. Il est important que la Bulgarie entre dans l'Union européenne en apportant une valeur ajoutée. Elle ne veut pas simplement d'un marché libre mais souhaite bâtir un projet politique commun pour les citoyens européens. Une des valeurs ajoutées qu'elle pourrait apporter concerne son rôle dans les Balkans occidentaux. Sur ce point, il a indiqué que ses positions étaient très proches de celles du Ministre français des Affaires étrangères, M. Philippe Douste-Blazy. Par ailleurs, la Bulgarie étant entourée des Balkans et de la Mer noire, elle souhaite la sécurité en Europe et désire participer aux différentes initiatives en matière de PESD-PESC.

La Bulgarie souhaite également l'établissement d'une politique commune européenne dans le domaine de l'énergie, et notamment s'agissant des alternatives aux ressources énergétiques traditionnelles. La proposition française pour une revue annuelle de la stratégie énergétique européenne a été soutenue par la Bulgarie au dernier Conseil. Les positions sur ce sujet sont très proches. A titre d'exemple, le Ministre des Affaires étrangères a indiqué que la Bulgarie fournissait 70 % des besoins en électricité des Balkans mais qu'elle était totalement dépendante du gaz russe.

Concernant la politique agricole commune là aussi, il existe de nombreux points communs avec la position française sur les changements et réformes à accomplir.

**Le Président Edouard Balladur** a déclaré qu'il souhaitait que la France ratifie le traité d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie dans les délais requis pour que cette adhésion soit effective au 1<sup>er</sup> janvier 2007 et que la Commission des Affaires étrangères souhaitait que la procédure ne souffre d'aucun retard. Il a ensuite interrogé le Ministre des Affaires étrangères sur les points suivants. L'adhésion de la Bulgarie aura pour conséquence de placer ce pays sur l'une des frontières extérieures de l'Union : quelle en sera l'impact sur la politique de défense de la Bulgarie, alors même que celle-ci appartient à l'OTAN et à l'association des pays de la Mer noire qui comporte la Russie et la Turquie ? La Bulgarie exerce une influence utile dans les Balkans : comment voit-elle l'intégration des pays de l'ex-Yougoslavie au sein de l'Union européenne ? L'arrivée de nouveaux États membres ne risque-t-elle pas de déstabiliser davantage les institutions européennes ? Quelles modifications de ces institutions faudrait-il accomplir ? La Bulgarie doit-elle démanteler des centrales nucléaires ? Où en est le dossier des infirmières bulgares condamnées à mort en Libye et qui sont en attente d'un nouveau jugement ?

**Le Ministre des Affaires étrangères de la République de Bulgarie** a répondu que la Bulgarie et la Roumanie souhaitaient organiser la sécurité dans la Mer noire dans le contexte de l'Union européenne et de l'OTAN ; l'association des pays de la Mer noire, dont l'Ukraine et la Georgie ne font pas partie, n'a pas vocation à se substituer à ces instances. Le règlement de la question du Kosovo est essentiel pour la stabilité des Balkans : la solution arrêtée par la communauté internationale ne doit pas déboucher sur la constitution d'un État mono-ethnique, ni sur une remise en cause des frontières existantes, qui seraient de nature à créer de nouvelles tensions dans l'ensemble de la région. Les autorités du Kosovo doivent faire preuve de responsabilité et ne doivent pas se borner à exiger la souveraineté. La Serbie traverse pour sa part une période difficile avec le référendum sur le statut du Monténégro et le difficile règlement de la question kosovare. L'élargissement de l'Union aux pays de l'ex-Yougoslavie devra avoir lieu à long terme : il faut d'abord trouver une solution politique, condition préalable au développement économique de ces pays.

La Bulgarie a une centrale nucléaire comportant six unités : deux sont d'ores et déjà fermées, deux autres seront fermées avant la fin de l'année conformément aux stipulations du traité d'adhésion, les deux autres sont conformes aux normes en vigueur. Cette centrale produit 40 % de l'énergie électrique de la Bulgarie et contribue à l'exportation d'énergie vers les pays riverains. Deux constructions de nouvelles centrales sont envisagées : Framatome est intéressée par ces projets.

Si les relations politiques entre la France et la Bulgarie sont très bonnes, les entreprises françaises demeurent peu présentes en Bulgarie, ce qui est regrettable.

Les infirmières bulgares accusées d'avoir infecté des enfants libyens par le virus du SIDA sont emprisonnées depuis sept ans ; la Cour suprême libyenne a cassé le jugement les condamnant à mort et elles doivent être rejugées en avril prochain ; le nouveau procès devrait durer deux à trois mois ; l'action de la France et de l'Union européenne dans ce dossier a été décisive, que ce soit en termes d'expertise ou de pressions politiques sur la Libye ; il convient également d'apporter une assistance médicale aux enfants qui ont été contaminés.

Après avoir indiqué qu'il apportait son soutien au nom de la Délégation pour l'Union européenne à l'entrée de la Roumanie dans l'Union européenne, **M. Jacques Myard** a dit partager le sentiment du Ministre des Affaires étrangères selon lequel, même si des difficultés persistaient, retarder l'adhésion d'un an ne changerait rien car pour être complètement à niveau la Bulgarie aurait sans doute besoin de plusieurs années supplémentaires. Puis il a demandé quelle était la position de la Bulgarie sur l'avenir du Kosovo compte tenu de la situation dans les Balkans, les Anglo-Saxons étant plutôt favorables à l'indépendance. S'agissant des relations avec les États-unis, la Bulgarie considère-t-elle que l'OTAN doit être un instrument politique et d'action, comme le souhaite ce pays ?

**M. Ivailo Kalfin** s'est dit convaincu qu'une année de plus ne changerait rien. La Bulgarie est dans la dernière phase et sa mobilisation est très forte. Il a également estimé que la clause de sauvegarde ne conduirait qu'à renforcer le camp des anti-Européens. Sur le Kosovo, sans convenir d'un quelconque statut final, il est important de ne pas créer un exemple où la souveraineté serait accordée à une minorité parce qu'elle est une minorité. Ceci serait dangereux pour les Balkans et pour le monde. Instaurer une division entre Albanais et Serbes reviendrait à définir des entités sur une base ethnique. Le principe importe plus que la solution finale qui sera trouvée. Les relations de la Bulgarie avec les États-unis sont très bonnes. La Bulgarie est un des pays qui envisage la transformation de l'OTAN en un instrument politique. Ce sera d'ailleurs l'un des thèmes du prochain sommet de l'Alliance prévu pour fin 2006 à Riga.

A cet égard, **le Président Edouard Balladur** a demandé à M. Ivailo Kalfin de bien vouloir préciser quelles actions devaient relever de l'OTAN en tant qu'instrument politique et quelle extension de compétences cela supposait-il.

**M. Ivailo Kalfin** a répondu qu'il y avait dans le monde des problèmes dont l'envergure dépassait le cadre purement militaire et que la reconstruction post-conflit était l'une des problématiques auxquelles il fallait s'attaquer.

**Le Président Edouard Balladur** a souligné qu'en la matière il n'était pas nécessaire de faire appel à l'OTAN en lui conférant des responsabilités politiques, rappelant que, depuis une quarantaine d'années, la France n'avait jamais été favorable à un élargissement des missions de l'OTAN au-delà du cadre de l'alliance militaire. Il n'est point nécessaire de constituer une sorte d'Union européenne à l'échelle euro-américaine. Puis il a remercié le Ministre des Affaires étrangères de s'être exprimé en français, précisant que les membres de la Commission des Affaires étrangères y avaient été très sensibles. Il l'a également remercié pour l'intérêt de son exposé. Les Français étant soucieux de favoriser l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie dans les délais les plus brefs possibles, il a émis l'espoir que la France pourrait entamer rapidement le processus autorisant la ratification du traité d'adhésion et que la Commission européenne émettrait un avis favorable à celle-ci.

\*

\* \*

**Mercredi 22 mars 2006**

*Présidence de M. Edouard Balladur, Président*

**Audition de Son Exc. M. Alexandre Avdeev, ambassadeur de la Fédération de Russie**

**Le Président Edouard Balladur** a remercié l'Ambassadeur d'avoir accepté l'invitation de la Commission qui, à la suite d'un rapport rédigé par les organisations non gouvernementales « Action contre la faim » et « Médecins du Monde », a souhaité avoir un point de vue contradictoire sur la situation humanitaire des populations civiles en Ingouchie et en Tchétchénie. Cette audition offrira aussi l'occasion d'aborder d'autres sujets d'actualité, parmi lesquels la prochaine présidence russe du G8, la crise autour du nucléaire iranien et les questions énergétiques.

Après avoir remercié le Président, **M. Alexandre Avdeev, ambassadeur de Russie**, a indiqué qu'il limiterait son propos à la Tchétchénie. Il a précisé qu'il n'avait pas lu le rapport mentionné par le Président, même s'il respectait le travail des organisations qui l'ont rédigé.

La situation de la Tchétchénie est à replacer dans le contexte russe des années 1990 à aujourd'hui. Avant que n'apparaisse le problème tchéchène, le peuple russe avait déjà subi deux chocs : la désagrégation de l'Union soviétique et le changement des systèmes politique et économique. Alors que, en France, la société civile existe depuis plus de deux siècles, la république russe, elle, n'est âgée que de quatorze ans. On peut donc comprendre que des pays aux sociétés civiles constituées aient des reproches à l'égard de la Russie, tout en oubliant sa jeunesse.

Le wahhabisme, soutenu par le terrorisme international a fait de la Tchétchénie son champ d'action. Contrairement à ce que rapporte la presse internationale, les activistes tchéchènes ne défendaient pas les activités séparatistes mais étaient des extrémistes qui souhaitaient la création d'un califat wahhabite allant de la Caspienne à la Mer noire. Parvenus au pouvoir, ils ont soumis le pays à la Charia, les meurtres se sont multipliés, la traite des êtres humains s'est développée.

Aujourd'hui, la Tchétchénie a réintégré le cadre juridique russe, ce que la France a reconnu. Depuis le référendum de mars 2003, elle s'est dotée d'une constitution et a déjà élu deux présidents, le premier ayant été assassiné. Le processus qui a conduit à l'adoption de la constitution a été long, car la Fédération de Russie a d'abord cherché à nouer le dialogue avec une délégation représentative du peuple tchéchène. Mais celui-ci est un peuple tribal, formé de clans, ce qui a empêché de constituer une délégation représentative. Même au sein des Tchétchènes installés à Moscou, un tel projet n'a pu aboutir. C'est pourquoi, sur la proposition du Conseil de l'Europe, il a été décidé de soumettre le projet de constitution à l'ensemble du peuple tchéchène par le biais d'un référendum.

Il y a 1,1 million de Tchétchènes en Tchétchénie et 200 à 250 000 Tchétchènes à Moscou et dans ses environs. Le grand nombre de Tchétchènes installés dans la capitale témoigne de l'absence de conflit ethnique entre Tchétchènes et Russes. Lorsqu'elle a senti sa sécurité menacée, l'élite tchéchène s'est réfugiée à Moscou. La solution au problème tchéchène ne peut résider que dans un dialogue politique entre la fédération russe et les élus tchéchènes. Depuis la multiplication des attaques terroristes et surtout à la suite de l'attaque contre l'école de Beslan, qui a fait de nombreuses victimes, les fondamentalistes ont perdu le soutien de la population.

Les forces fédérales ont lutté contre le terrorisme, mais certains soldats et officiers ont aussi parfois enfreint la loi. Les militaires coupables de meurtres de personnes civiles innocentes font systématiquement l'objet de poursuites. Plus de 250 affaires pénales sont ouvertes actuellement à leur encontre ; une quarantaine de personnes ont déjà été condamnées, d'autres affaires sont en cours d'enquête. Même si les militaires n'ont commis qu'un nombre de crimes limité par rapport à ceux dont se sont rendus coupables les terroristes et les autres criminels, leur crime présente une gravité

particulière dans la mesure où l'armée est associée au pouvoir. Le peuple est très sensible à ces dérives et la presse russe est encore plus sévère que les organismes internationaux. L'assainissement des mœurs militaires avance peu à peu et les progrès accomplis sont déjà considérables.

Ce sont désormais des hommes dépendants du ministère de l'Intérieur tchéchène qui sont chargés de lutter contre les terroristes. Ils sont soumis à la loi russe et prêtent serment. Leur action a permis de réduire de manière importante le nombre d'enlèvements : on en a compté 213 en 2004 et 77 en 2005.

Des efforts sont faits pour intégrer les anciens terroristes au processus de reconstruction du pays. Ceux qui n'ont pas commis de crime grave sont amnistiés et reviennent à la vie normale. Ils se trouvent des emplois, certains d'entre eux ont été élus au Parlement. Mais la société reste très traumatisée. Le chômage est très élevé, en particulier parmi les jeunes, et la société est largement corrompue. Ce phénomène est encore plus marqué que dans la société russe à cause du fonctionnement clanique de la Tchétchénie. Le pays est aussi confronté à des problèmes écologiques et à l'existence de zones minées dangereuses pour la population. Néanmoins, de nombreux réfugiés sont de retour dans leur pays où ils bénéficient d'une aide de l'État et d'une indemnisation leur permettant de reconstruire leurs logements détruits. On estime que la population tchéchène devrait passer de 1,1 million à 1,4 million d'habitants d'ici à 2015 ; elle représenterait alors 1 % de la population de la Fédération russe.

Le Parlement tchéchène a siégé pour la première fois le 12 décembre 2005. Le Président Poutine, qui assistait à la séance inaugurale, a fixé comme priorités le renforcement du maintien de l'ordre, la restauration des secteurs économiques traditionnels et la reconstruction de la capitale. Depuis le mois de décembre, 70 projets de loi ont été examinés mais on considère qu'il en faudra 5 000 pour construire un véritable État de droit. Des discussions sont actuellement en cours sur le projet de traité qui délimiterait les pouvoirs entre la Fédération russe et la République tchéchène. La seconde aspire à disposer du plus de pouvoir possible, mais Moscou est attentive à ce que ne soit pas franchie une ligne rouge au-delà de laquelle l'équilibre entre les pouvoirs ne serait plus satisfaisant.

Pour stimuler le développement de la société civile, il a été décidé de fonder une chambre sociale sur le modèle de celle qui existe en Russie et qui est très proche du Conseil économique et social français. La Tchétchénie dispose d'un système judiciaire qui a d'ores et déjà permis de juger 2 715 affaires pénales, parmi lesquelles plus de 400 concernaient des crimes graves et 95 des crimes particulièrement graves, ainsi que plus de 12 000 affaires civiles.

Le rétablissement de la paix et de l'ordre constitutionnel a opéré des changements profonds ces trois dernières années sur le système social tchéchène qui s'était effondré. La priorité aujourd'hui pour les Tchétchènes est de mener à bien par eux-mêmes, avec l'aide de la Fédération, les tâches économiques et sociales. A titre d'exemples, M. Alexandre Adveev a cité la loi sur la Cour des comptes tchéchène adoptée en février 2006, l'amélioration des mécanismes de contrôle des flux financiers arrivant dans la République, le rétablissement du système bancaire, ou encore les différentes mesures visant à attirer les investissements, y compris les investissements étrangers. De même, la délinquance fiscale a été réduite si bien qu'en 2005, la collecte des impôts a connu une augmentation de plus de 51 % permettant de collecter 250 millions d'euros, dont 115 millions pour le budget tchéchène. S'agissant de Grozny, l'évaluation des destructions est en cours et une première tranche immédiate de 24,5 millions d'euros a été dégagée par la Fédération. C'est une formation militaire spéciale qui est chargée de cette reconstruction, le fait de confier cette tâche au génie permettant d'éviter les filières corrompues. De nombreux établissements scolaires ont d'ores et déjà été reconstruits et plus de 35 millions d'euros ont été dégagés pour les établissements médicaux.

S'agissant de la sécurité en Tchétchénie, l'élimination des bandes terroristes et criminelles se poursuit. Il convient de souligner que celle-ci serait plus facile si aucun soutien ne provenait de l'étranger. Il a par ailleurs été découvert que certaines de ces bandes avaient reçues des instructions identiques à celles d'Al Qaida.

Les discussions sur la Tchétchénie qui ont lieu au sein du Conseil de l'Europe représentent un travail utile pour la Russie, qui porte ses fruits, bien que psychologiquement dur du fait des nombreuses critiques qui sont émises.

Reprenant les propres termes de l'Ambassadeur selon lesquels des crimes avaient été commis par l'armée en Tchétchénie au début des années quatre-vingt dix, **le Président Edouard Balladur** a souhaité savoir s'ils avaient donné lieu à des poursuites pénales et à des sanctions. L'Ambassadeur ayant indiqué qu'il serait plus facile de garantir la sécurité en Tchétchénie s'il n'y avait pas un soutien de l'étranger, il a demandé si celui-ci était moral, politique, psychologique, financier ou s'il consistait en la fourniture en hommes et en matériels. Par ailleurs, de quels pays ce soutien provient-il ? Enfin, il a demandé à l'Ambassadeur de bien vouloir préciser si l'objectif des rebelles tchéchènes était de créer une entité wahhabite au sein de la Russie ou de détacher le Caucase de la Russie.

**L'ambassadeur** a apporté les éléments de réponse suivants :

- la création d'un État wahhabite figure dans les déclarations de Maskhadov et de Basaïev. Dans leur esprit, il devrait inclure la Tchétchénie, le Daghestan, la Kabardino-Balkarie et la partie Nord de l'Azerbaïdjan. Ainsi ils cherchaient non seulement à détacher à leurs fins une partie du territoire actuel de la Russie, mais aussi à porter atteinte aux voisins de l'ex-URSS. La Russie est un État où chrétiens et musulmans cohabitent depuis cinq siècles déjà dans une patrie commune, le wahhabisme est étranger à nos musulmans.

- l'aide apportée par l'étranger est morale, psychologique, financière mais des hommes ont également été mis à disposition, comme cela a pu être vérifié lorsqu'il a été constaté que parmi les terroristes abattus figuraient des citoyens étrangers. D'ailleurs, les camps d'entraînement des terroristes tchéchènes servent à la fois aux Tchétchènes mais également aux citoyens d'autres pays. Ce soutien provient d'États où le wahhabisme est religion d'État. Les liens du mouvement taliban avec la Tchétchénie sont étroits. A cet égard, l'Ambassadeur a fait observer que depuis quatre ans qu'il est en poste en France, il a toujours souligné le lien direct existant entre les wahhabites et les terroristes tchéchènes. Ceux-ci font partie de l'organigramme d'Al Qaida. Il lui a toujours été opposé qu'il s'agissait de propagande russe. Or en 2003, le directeur général d'Interpol a déclaré dans *Le Figaro* que les terroristes tchéchènes étaient partie intégrante d'Al Qaida. Certes il y a eu, dans les années quatre-vingt-dix, des terroristes tchéchènes autonomistes, indépendantistes, mais peu à peu ils se sont concentrés sur l'idée de créer une République wahhabite ;

- des crimes ont bien été perpétrés par l'armée au début et à la fin des années quatre-vingt-dix et encore maintenant bien que l'armée ait été pratiquement retirée de Tchétchénie, mais la lutte armée est menée par le ministère de l'Intérieur tchéchène, donc par les Tchétchènes eux-mêmes.

**M. René André** a tout d'abord souhaité obtenir des informations sur l'attitude de la population russe à l'égard de la situation en Tchétchénie, rappelant que de nombreuses femmes protestaient contre les crimes commis. Puis il a demandé quelle était la réelle difficulté qui avait conduit la Russie à suspendre les livraisons de gaz à l'Ukraine. Quelles garanties la Russie peut-elle apporter à l'Union européenne pour éviter que celle-ci soit confrontée à ce genre de problème ?

**M. Jacques Myard** a souhaité savoir depuis quand durait cette guerre et combien de personnes avaient été tuées au total et en pourcentage de la population tchéchène.

**M. Yves Nicolin** a demandé combien de troupes militaires russes se trouvaient aujourd'hui en Tchétchénie et quel avait été le chiffre maximum.

**M. Loïc Bouvard** a posé la question de savoir s'il y avait des infiltrations de Tchétchènes en Géorgie et inversement.

**M. Bernard Schreiner** a fait observer qu'il y avait en quelque sorte un paradoxe pour la Russie à saluer le rôle important du Conseil de l'Europe sur la question tchéchène et à vouloir restreindre sa participation au budget de celui-ci.

**M. Jean-Paul Dupré** s'est intéressé à l'état sanitaire des populations tchéchènes. Par ailleurs, quelles sont les possibilités d'accès à l'éducation pour les jeunes ?

**L'Ambassadeur** a apporté les éléments de réponse suivants :

- la blessure n'a pas encore disparu dans la société civile, notamment dans les familles dont les enfants ont été appelés sous les drapeaux et blessés, tués, rendus invalides. Cette histoire est compliquée et les discussions sur le sujet finissent toujours par déboucher sur la situation difficile de la société russe en général depuis la désagrégation de l'Union soviétique. Les partis politiques libéraux critiquent l'inefficacité et le non respect des droits de l'homme, les partis de gauche critiquent eux aussi l'inefficacité, mais également la corruption et le comportement de classes riches. En émettant ce genre de critiques, chaque parti en profite également pour critiquer le pouvoir sous l'angle qui lui est propre. Il n'en demeure pas moins que ce drame, cette blessure sont profonds et conduisent à un rejet psychologique de tout ce qui est lié à la Tchétchénie. On le constate notamment sur les lieux de travail. ;

- pendant les élections, les troupes fédérales étaient de 14 000 hommes, maintenant ce chiffre est un peu inférieur ;

- plus de 13 000 soldats fédéraux ont été tués ; le chiffre des morts parmi les populations civiles est bien supérieur mais varie selon les sources ;

- il y a bien des infiltrations de Tchétchènes en Géorgie, mais les pouvoirs géorgiens font des efforts pour les stopper. A l'époque du Président Chevarnadze, on avait l'impression que celles-ci étaient planifiées, mais ce genre de critiques n'apparaît plus dans les relations officielles avec la Géorgie ;

- l'état sanitaire de la Tchétchénie est difficile car la terre a été polluée par la guerre et par l'existence de pompes clandestines destinées à l'extraction du pétrole ; les autorités fédérales et nationales ont conscience de la gravité et de l'urgence de ce problème ;

- le fait que le Conseil de l'Europe ait émis des critiques sur la situation en Tchétchénie et la proposition faite par des parlementaires russes de réduire la participation financière de la fédération à cette organisation internationale ne sont pas liés. Il arrive dans de nombreux pays que des parlementaires fassent des propositions de ce type. Le retrait américain de l'Unesco était motivé par des raisons pécuniaires.

Abordant les problèmes énergétiques, **le Président Edouard Balladur** a souligné que le principal souci de l'Union européenne était d'assurer la sécurité de son approvisionnement, lequel a semblé menacé par la crise entre l'Ukraine et la Russie relative à la fourniture de gaz. Comment la Russie voit-elle ce problème et par quels moyens lui semble-t-il possible de garantir l'approvisionnement en gaz de l'Union européenne ?

**L'Ambassadeur de Russie** a rappelé que, sous présidence russe, le G8 examinerait en priorité la question de la sécurité énergétique à l'occasion de son sommet du mois de juin. Il cherchera les moyens de combattre l'instabilité des marchés, l'accroissement du déséquilibre entre l'offre et la demande et la hausse des prix. L'objectif est de parvenir à une solution écologiquement acceptable, assurant aux pays consommateurs un approvisionnement sur le long terme et reposant sur des prix satisfaisants pour les différents acteurs. Les économies d'énergie doivent aussi être promues. La présence d'uranium dans le tiers-monde va certainement conduire les pays concernés à vouloir se doter de centrales nucléaires. Dans cette perspective et pour assurer le respect du traité de non-prolifération, il reviendra à la communauté internationale d'assurer le traitement de l'uranium nécessaire.

La crise gazière russo-ukrainienne est survenue en raison du souhait russe de fournir des garanties d'approvisionnement à l'Union européenne. Jusqu'en janvier 2006, un même contrat fixait les conditions de transit du gaz russe à travers l'Ukraine et l'alimentation de ce pays en gaz. L'Ukraine utilisait sa fonction de transit pour obtenir des conditions plus favorables pour son approvisionnement, ce qui constituait un risque pour la continuité des exportations russes. Grâce à la ténacité de Gazprom, deux accords différents régissent désormais le transit du gaz d'une part et l'approvisionnement de l'Ukraine d'autre part. Auparavant, le gaz lui était fourni à un prix 5 fois inférieur au prix mondial, ce qui permettait aux intermédiaires de spéculer.

**M. Jacques Myard** a souhaité aborder la question des libertés et de la démocratie dans les révolutions dites de couleur. Certaines informations font état d'agissements sous couvert de démocratie, de faux-nez de la démocratie, s'agissant notamment de certaines ONG ou associations, qui ont d'ailleurs provoqué la colère du Président Poutine. Comment la Russie perçoit-elle ces révolutions de couleur ?

**L'Ambassadeur** a tout d'abord indiqué qu'il ne pouvait pas commenter les événements qui se produisent dans les pays tiers. En Russie, certaines ONG représentent des sectes religieuses dangereuses, alors qu'elles sont dûment enregistrées. D'autres, sont financées de l'étranger d'une manière non transparente, essentiellement à l'approche des élections. La Russie a mis en place une législation en matière d'ONG semblable à la législation française. Tout comme en France, celles qui menacent la paix et la stabilité du pays ne sont pas acceptables. En France, le préfet peut contrôler strictement leur financement, exiger la transparence et interdire ou annuler l'enregistrement d'une ONG. La Russie a adopté la législation avec les mêmes restrictions mais elle essuie les critiques des ONG et de parlementaires français.

**Le Président Edouard Balladur** a remercié l'Ambassadeur d'avoir bien voulu accepter de s'exprimer devant la Commission des Affaires étrangères et souhaité que la Russie parvienne à un règlement aussi durable et équitable que possible de ses problèmes avec la Tchétchénie. La Russie présidera le prochain G8 et il faut espérer qu'une solution équitable pour les uns et les autres sera trouvée en matière d'énergie. Il est regrettable que le temps ait manqué pour évoquer la question iranienne. Il a néanmoins été pris note du fait que la Russie était prête à envisager avec ce pays une certaine association permettant un contrôle technologique en procédant sur le sol russe à l'enrichissement de l'uranium à des fins civiles.

**L'Ambassadeur** a également remercié les membres de la Commission des Affaires étrangères pour leur attention et souligné qu'ils jouaient un très grand rôle dans la coopération franco-russe, y compris politique. De même, le rôle personnel du Président est important. Enfin, il a précisé que la franchise avec laquelle il s'était exprimé répondait à la franchise qui s'était installée entre les différents interlocuteurs. Il a fait part de son opinion personnelle selon laquelle la formule de la société civile française constituait un exemple.

---

**DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES****Mardi 21 mars 2006***Présidence de M. Guy Teissier, président***Audition de M. Xavier Bertrand, ministre de la santé et des solidarités, sur le bioterrorisme.**

La commission de la défense nationale et des forces armées a entendu M. Xavier Bertrand, ministre de la santé et des solidarités, sur le bioterrorisme.

Après avoir observé que l'audition du ministre de la santé constituait une première pour la commission de la défense, **le président Guy Teissier** a rappelé que M. Pierre Lang avait présenté en octobre 2003 un rapport d'information sur le bioterrorisme, faisant le point sur les menaces pesant sur notre pays ainsi que sur les moyens mis en place par le Gouvernement pour y faire face. Plus de deux années après la publication de ce rapport, il est apparu utile d'étudier à nouveau ce sujet, en actualisant les données recueillies alors.

**M. Xavier Bertrand, ministre de la santé**, a souligné qu'en matière de santé publique, on ne pouvait établir une hiérarchie des priorités, tous les risques présentant une égale importance et devant être traités. C'est pourquoi il convient d'adopter un même niveau de vigilance pour les risques NRBC (nucléaire, radiologique, biologique et chimique) que pour les risques sanitaires. Alors que longtemps, nos concitoyens ont vécu en ayant à l'esprit les menaces de conflits armés, ils doivent également prendre en compte les risques terroristes, ainsi que, désormais, les risques sanitaires. Ces différents sujets relèvent d'une logique identique, puisqu'il importe, pour chacun, de pouvoir anticiper leurs conséquences, ce principe se trouvant au cœur de l'action du ministère de la santé.

Depuis 2001, les risques de terrorisme NRBC sont effectivement devenus de véritables menaces à l'échelle internationale, et il était légitime de définir une stratégie globale pour y répondre. C'est pourquoi la France s'est dotée d'un certain nombre de plans. L'action du ministère de la santé repose sur la préparation des moyens de secours, sur l'adaptation des établissements de santé, sur le stockage des antidotes, antibiotiques et vaccins, ainsi que sur la formation régulière des professionnels de santé, afin d'assurer la meilleure protection possible à nos concitoyens en cas de menace avérée ou d'attentat. Des exercices réguliers permettent de mettre en œuvre ces dispositifs et, partant, de les améliorer.

Cependant, des efforts importants doivent encore être effectués, notamment dans le domaine de la détection et de la surveillance : la veille sanitaire doit concerner tous les risques, le risque terroriste demeurant une priorité aux côtés de la grippe aviaire ou d'autres maladies émergentes. Le savoir-faire acquis en faisant face à ces maladies s'avère d'ailleurs très utile en matière de lutte contre le terrorisme NRBC.

En ce domaine, le ministère de la santé a mis en place une stratégie globale de protection, en élaborant, dans chaque domaine, des réponses adaptées. S'agissant des risques nucléaires et radiologiques, l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) a établi des plans de réaction face à un accident ou un attentat. Le plan Piratox a été mis en place afin de répondre à un risque chimique, tandis que le plan Biotox permet de faire face aux menaces biologiques ; ce plan étant constamment actualisé, avec par exemple des déclinaisons spécifiques pour la variole et la peste-tularémie-charbon. Ces plans sont mis en œuvre par les différents ministères concernés, sous la responsabilité du Secrétariat général de la défense nationale (SGDN).

Face à ces risques, il est nécessaire de mettre en place un système de surveillance. De fait, l'identification précoce d'une menace est primordiale, puisqu'elle conditionne la mise en œuvre rapide des moyens de protection sanitaire.

S'agissant du risque nucléaire et radiologique, le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) et l'IRSN ont développé de puissants outils de détection. L'IRSN possède ainsi un réseau de détection automatique, décliné pour la surveillance de l'eau, avec le dispositif Hydroray, et pour l'atmosphère, avec Teleray. De plus, les services d'urgence sont dotés de 600 dosimètres qui permettent de tester la radioactivité des personnes et du matériel dans un hôpital après un attentat. Concernant le risque chimique, les pompiers et les industriels ont développé des moyens de détection efficaces et des hôpitaux de référence sont dotés de deux appareils de

détection en continu des produits toxiques chimiques. Enfin, en ce qui concerne le risque biologique, depuis 2001, a été mis en place un réseau de laboratoires de référence (laboratoires automates PCR, extracteurs ADN et laboratoires P3), permettant de procéder à des analyses rapides de substances ou de produits biologiques. Parallèlement, un deuxième réseau de laboratoires a vocation à analyser les poudres et les objets suspects et un troisième réseau est spécialisé dans l'analyse de la qualité de l'eau et la recherche des agents de la menace terroriste.

Le ministère de la santé a également adapté l'organisation des soins à ces risques. Les services d'urgences (SAMU et SMUR) ont été spécifiquement équipés et des forces de projection, constituées de postes sanitaires mobiles (PSM), ont été créées. Enfin, une plateforme nationale sanitaire et logistique projetable a été installée à Créteil.

L'organisation du système de soins repose sur treize hôpitaux de référence, lesquels jouent un rôle central dans la chaîne de réaction : tout d'abord, dans la détection, grâce aux laboratoires de référence, puis dans le traitement, avec leurs stocks, et dans les soins, avec des équipements spécifiques, tels que les chambres ou les services à pression négative destinés à héberger les victimes très contagieuses ou contaminées. Enfin, le décret du 30 décembre 2005 relatif à l'organisation du système de santé en cas de menace sanitaire grave organise la mise en œuvre des plans blancs.

Pour assurer la protection de nos concitoyens, ont été constitués des stocks de traitements dans les hôpitaux de référence, notamment 65 millions de jours de traitement antibiotique préventif et 1 million de jours de traitement curatif contre la peste, la tularémie et le charbon, 72 millions de vaccins contre la variole, 60 millions de pastilles d'iode - afin de faire face au risque nucléaire - et 2 100 respirateurs mobiles pour les victimes d'attentats chimiques. Quant à la protection des professionnels de santé, 10 000 tenues d'intervention et d'entraînement sont disponibles dans tous les services d'urgence, et 50 unités de décontamination fixes ou mobiles sont réparties sur l'ensemble du territoire, tandis que 47 sont en cours d'acquisition et d'installation.

Pour lutter contre ces risques terroristes, il est essentiel d'informer et de former les professionnels de santé. Les praticiens hospitaliers reçoivent ainsi des formations spécifiques ; au total, depuis 2002, 16 000 professionnels exerçant dans les établissements de santé publics ont bénéficié d'une telle formation. Celle-ci est constamment renouvelée, notamment à l'occasion des livraisons de matériels, et en 2006, elle sera étendue au secteur privé. Les médecins libéraux sont également sensibilisés, par la diffusion d'un livre sur les risques NRBC, décliné en CD-Rom à hauteur de 100 000 exemplaires, tandis qu'est mis en place un réseau de correspondants sur le modèle des GROG (groupes régionaux d'observation de la grippe). Ces efforts doivent être réalisés dans la durée, tout en s'accompagnant d'une information plus générale vers l'ensemble de la population.

Cette stratégie est en permanence expérimentée, améliorée et actualisée, par l'organisation régulière d'exercices. Les différents exercices Biotox, Piratox ou Piratome sont coordonnés par le SGDN à l'échelle nationale, par le ministère de l'intérieur au niveau local, et par le ministère de la santé s'agissant des établissements de santé. S'y ajoutent des exercices européens et internationaux, comme, en 2002, l'exercice Euratox, puis en 2003, Global Mercury, concernant la variole et réunissant les pays du G8 et le Mexique. Parmi les exercices nationaux, figure l'exercice Piratox en 2003, tandis que trois exercices nucléaires, radiologiques et biologiques ont été réalisés en 2004 et qu'en 2005, un exercice relatif à la grippe aviaire a été conduit. Si la grippe aviaire n'est évidemment pas une menace terroriste, cet exercice a été riche en enseignements pour la prévention des risques NRBC, car ce sont les mêmes mécanismes, protocoles et services qui sont en jeu. Plus de 120 exercices zonaux ont été mis en œuvre depuis 2002, tandis que les deux tiers des établissements publics ont organisé ou participé à un exercice au moins.

A l'issue des exercices, les plans peuvent être actualisés de façon très concrète. Ainsi, les exercices concernant la variole en 2004 et 2005 ont permis de concevoir de nouvelles annexes techniques au plan variole. Les exercices Piratox ont conduit à privilégier les unités mobiles légères, au détriment des unités mobiles lourdes, peu pratiques. Les exercices Piratome ont permis de constater que les portiques de l'IRSN étaient inadaptes, tandis que la protection des ambulances s'avérait inefficace, et les procédures de mesure de la radioactivité dans l'environnement insuffisantes. Ces différents exercices ont également montré que les tenues de protection NRBC n'étaient pas adaptées à la communication entre sauveteurs, et qu'elles n'étaient pas assez ventilées et climatisées. Des expérimentations sont en cours pour les améliorer.

Ces exercices permettent aussi d'améliorer le déploiement local des plans. C'est pourquoi un effort particulier a été demandé cette année aux préfets de zones de défense afin que, d'ici fin 2006, tous les plans soient déclinés localement.

Ces exercices ont aussi conduit à mettre en place des centres de crise plus performants, notamment au ministère, où des aménagements ont été réalisés dans les sous-sols de manière à lui permettre d'être opérationnel immédiatement et sur place. De nouveaux postes de commandement opérationnels ont été installés dans les régions, de même qu'une salle de crise au sein de l'Assistance publique - Hôpitaux de Paris.

Le cabinet du Premier ministre a mis en place un programme interministériel de lutte contre le risque NRBC pour la période 2006-2009 ainsi qu'en novembre dernier, un comité de programmation et d'engagement (CIPE), qui visent à améliorer le dispositif actuel, par de multiples actions. Il s'agit tout d'abord d'équiper progressivement tous les services d'urgence d'unités de décontamination. On doit à cet égard observer que les personnels concernés se sont pleinement appropriés les matériels et les missions de ces unités. Le programme interministériel a également pour objectif de mettre en place un dispositif de réponse face à une « bombe sale » à éléments radioactifs, d'acquérir des moyens de protection et d'évacuation du public sous atmosphère contaminée, d'améliorer les capacités de détection d'une attaque NRBC par des agents à effets non immédiats, de modifier les portiques de détection, de renouveler les stocks et équipements de protection et d'accroître la protection physique des réseaux d'eau potable.

Le CIPE, piloté par le SGDN, est chargé de valider les objectifs prioritaires, de veiller à la cohérence des actions menées et d'assurer le suivi de leur préparation et de leur exécution, notamment en termes financiers. Les crédits sont effectivement disponibles et la prise en compte des autres risques sanitaires n'a pas conduit à baisser la garde. En 2006, les crédits de l'Etat et de l'assurance maladie s'élèvent à 21,71 millions d'euros, afin de financer le renouvellement des stocks préventifs, le renforcement des capacités de production et de recherche, l'amélioration de la logistique suite aux retours d'exercices, le travail sur les combinaisons NRBC, le renforcement des réseaux de surveillance et d'alerte, l'actualisation du matériel d'intervention et de décontamination et le développement des PSM. La première vague d'acquisition est achevée et même si désormais, il s'agit pour l'essentiel de renouveler et d'entretenir les équipements, les crédits progressent, puisqu'ils représentaient 20,5 millions d'euros en moyenne sur 2002-2005, contre 21,71 millions d'euros pour 2006.

Sur les 126 postes ouverts par la loi de finances pour 2002, 111 ont été pour l'instant pourvus, du fait des profils très spécifiques recherchés. L'effort devra donc être poursuivi dans ce domaine, tout en cherchant à développer les relations et la coordination entre les services déconcentrés.

Afin d'améliorer la stratégie actuelle du ministère, il convient de développer les capacités de veille sanitaire, sur le modèle retenu pour les maladies émergentes. Le risque biologique est multiforme et difficilement identifiable. Plus le dépistage est tardif, plus les conséquences peuvent s'avérer lourdes. Il est donc nécessaire d'affiner nos connaissances, au travers du travail du réseau national de surveillance épidémiologique et de veille sanitaire, animé par l'InVS (Institut de veille sanitaire). Ce réseau dispose de deux instruments principaux : les procédures de déclaration obligatoire de certaines maladies, d'une part, et les médecins sentinelles, d'autre part. Sur ces questions, certains enseignements de la mission confiée au professeur Flahault par les ministères de la santé et de la recherche au sujet du chikungunya seront d'ailleurs largement applicables à la lutte contre le terrorisme biologique. Il est impératif de disposer d'un outil capable de détecter les signaux de crise très en amont, afin de pouvoir agir sans délai.

Le ministre a alors précisé qu'une mission indépendante d'évaluation et d'expertise du système de veille sanitaire allait être confiée dans les prochains jours au professeur Jean-François Girard, président de l'Institut de recherche et de développement. A titre d'exemple, aux Etats-Unis, le *Center for Disease Control and Prevention* (CDC) d'Atlanta recoupe les informations provenant des médecins avec d'autres informations, telles que les variations de la consommation de certains médicaments.

S'il est nécessaire d'avoir le meilleur instrument de mesure possible, il est déterminant de s'inscrire dans une logique d'anticipation. Cela passe par un réseau de détection des agents chimiques et biologiques aussi performant que celui d'ores et déjà en place pour les risques nucléaires et radiologiques. Cet objectif figure d'ailleurs dans le PERS (programme européen de recherche et santé), inclus dans le 7<sup>ème</sup> PCRD (Programme cadre de recherche et développement). Le renforcement des efforts de recherche doit permettre de progresser également en matière de traitements ; ainsi, la mise au point de sérums antitubuliniques est actuellement en

cours, en coopération avec le Royaume-Uni. C'est dans un cadre européen que doit s'inscrire la recherche, conformément à l'initiative du sommet de Barcelone en 2002 en matière de terrorisme et à la politique de coopération adoptée pour la grippe aviaire. Il convient aussi de progresser au niveau international vers la mise en place d'un système de veille global, en s'inscrivant dans la logique des exercices communs tels que *Global Mercury*, tandis que les laboratoires pharmaceutiques doivent également être mobilisés.

Les risques et les menaces ne cesseront d'augmenter à l'avenir. En vertu du principe de précaution, il est impératif d'inscrire l'action publique dans une logique d'anticipation, afin de protéger efficacement nos concitoyens.

**Le président Guy Teissier** a relevé le rôle joué par le SGDN dans la coordination des actions de défense globale et a souligné que la sécurité sanitaire faisait pleinement partie de cette dernière. Existe-t-il une veille stratégique permanente commune associant le SGDN et le ministère de la santé ?

**M. Xavier Bertrand** a indiqué que le ministère de la santé entretenait des liens quotidiens avec le SGDN. Par-delà cet aspect institutionnel, il a souligné l'importance qu'il accordait aux contacts directs avec M. Francis Delon ou entre les membres de son cabinet et leurs correspondants au SGDN.

**M. René Galy-Dejean** a estimé que si la capacité française de réponse immédiate à une agression apparaissait satisfaisante dans l'ensemble, les informations semblaient moins abondantes sur la possibilité de faire face à une attaque NRBC s'inscrivant dans la durée. Dans cette perspective, la coordination interministérielle est-elle parfaitement assurée ? Relèverait-elle du ministère de la santé ou bien du SGDN ?

**M. Jean-Michel Boucheron** a considéré que le bioterrorisme constituait désormais la menace la plus probable, mais également celle à laquelle nous sommes les moins préparés, alors que s'éloigne la perspective de conflits entre Etats. Dans l'hypothèse où le réseau d'eau potable d'une ville de province serait contaminé, combien de temps faudrait-il pour détecter le phénomène ? En cas d'attaque terroriste de ce type, les médias joueront un rôle très important et les interventions d'experts autoproclamés pourraient conduire à l'effolement des populations. Le ministère de la santé a-t-il d'ores et déjà recensé des spécialistes capables d'intervenir dans les médias et de prodiguer des informations et des conseils sérieux à nos concitoyens ?

**M. Alain Moyne-Bressand** a félicité le ministre pour la clarté et l'intérêt de son exposé. Ces informations sont importantes pour la commission, mais aussi pour nos concitoyens et il serait souhaitable de leur faire davantage part des efforts réalisés par le gouvernement dans ce domaine. Il a ensuite souhaité savoir si des exercices étaient menés à l'échelle européenne et obtenir des précisions sur le type d'organisation retenu par nos principaux partenaires au regard du dispositif français.

**M. Michel Voisin** a fait part de sa propre expérience s'agissant de la grippe aviaire et a souligné les conséquences désastreuses que pouvait entraîner un certain type de traitement médiatique sur l'économie d'une région toute entière. Quels moyens peuvent être mis en œuvre pour réagir aux propos tenus par de prétendus experts dans les médias ?

**M. Xavier Bertrand** a apporté les éléments de réponse suivants.

Au-delà de l'éventualité d'une crise de grande intensité, qui a toujours été envisagée, les services de santé ont désormais entièrement pris en compte dans leurs réflexions le risque d'une crise de longue durée impliquant la mise en place d'une logistique différente ainsi qu'un plan de renouvellement des personnels et des matériels, nécessitant la mobilisation de moyens venus d'autres zones géographiques.

La coordination des moyens relève de la compétence du ministère de la santé, lequel assure la gestion du système de santé, avec, le cas échéant, le concours du SGDN, du ministère de l'intérieur et d'autres départements ministériels, selon l'ampleur de la crise.

Les réseaux d'eau des seize plus grandes agglomérations du pays bénéficient d'une surveillance permanente. La réactivité face à de telles menaces est testée de façon continue, ainsi que le prévoit une circulaire d'octobre 2001. L'objectif principal demeure de détecter toute attaque avant que l'eau ne parvienne jusqu'au robinet du consommateur.

En matière de communication, l'épidémie de grippe aviaire a montré qu'en cas de crise, les chaînes d'information en continu interrompent leurs programmes habituels et accordent alors la parole à de nombreuses personnes, présentées comme des experts. Au-delà de la parole officielle apportée par le ministère, il est envisagé d'établir, à l'attention des médias, une liste d'experts reconnus, susceptibles d'apporter des conseils

judicieux et des informations avisées. Un recensement de quelques spécialistes reconnus pour leurs compétences et leur sérieux est en cours d'élaboration.

Le risque terroriste comporte nécessairement des aspects anxiogènes, ce qui impose au gouvernement d'apporter des informations. La dimension médiatique du bioterrorisme est entièrement prise en compte par le ministère, le plus en amont possible, et la mise en place d'un porte-parole est d'ailleurs envisagée. Conscient d'être entré dans une ère de transparence, le ministère de la santé ne dissimule rien sur ces sujets. D'ailleurs, il médiatise volontiers les exercices de simulation, qui présentent une vraie vertu pédagogique. Renoncer à informer serait la pire des solutions.

Enfin, le ministre de la santé a confirmé qu'il abordait régulièrement les sujets de lutte contre le terrorisme avec ses homologues européens, par exemple lors des sommets du G8 Santé ; le prochain exercice international qui sera organisé dans ce cadre portera sur le risque nucléaire.

**M. Joël Hart** a rappelé que son département avait été touché par d'importantes inondations en 2001 et qu'à cette occasion, il avait dû gérer la présence de 84 chaînes de télévision, dont beaucoup n'étaient guidées que par la recherche du sensationnel et de la polémique.

Il a demandé s'il ne serait pas possible d'accoutumer les populations à adopter un comportement particulier lorsqu'est émis un signal d'alerte spécifique.

Il a également évoqué la sécurité toute relative des réseaux de distribution de l'eau et a regretté que les élus ne soient pas davantage formés sur la conduite à tenir en cas de menace bioterroriste.

**M. Jacques Myard** a souhaité obtenir des précisions sur le rôle du ministère de la santé en matière de recherche et de prévention des attaques bioterroristes. En effet, développer les virus susceptibles de nuire à grande échelle suppose des moyens matériels et financiers qui ne sont pas à la portée de tous. Des régions sensibles, des personnes ciblées sont-elles identifiées ? Quel est l'état de la coopération internationale sur ce sujet ?

**M. Pierre Lang** a rappelé qu'au cours de la mission d'information qui lui avait été confiée en 2003 sur le bioterrorisme, l'éventualité d'une attaque par un virus du type de celui de la variole avait été envisagée. Dans cette hypothèse, compte tenu du grand nombre de victimes potentielles, les forces de sécurité avaient conclu que l'information devait être strictement contrôlée, afin d'éviter notamment le risque de fuite du personnel médical.

Il a ensuite demandé si les stocks de vaccins et de traitements étaient régulièrement renouvelés et si le vaccin contre la variole était toujours celui de première génération. Il a souhaité connaître l'état d'avancement des travaux relatifs aux détecteurs atmosphériques de germes ainsi que ceux concernant la mise au point de puces biologiques identifiant la présence de germes dans les réseaux d'eau. Il a également demandé si des études avaient été menées sur l'efficacité de la chloration de l'eau en cas d'attaque bioterroriste, en particulier à l'égard de la toxine botulique.

M. Pierre Lang a ensuite rappelé la nécessité d'approfondir la formation des personnels médicaux, notamment en matière de maladies disparues mais susceptibles de ressurgir, comme le charbon. Enfin, il a rappelé qu'il avait mis en évidence, dans son rapport, les risques d'une forte désorganisation de l'économie, par exemple par l'atteinte des animaux. Il a souhaité savoir si ce paramètre fondamental était pris en compte.

**M. Xavier Bertrand** a jugé qu'en situation de crise, il ne fallait pas s'en tenir seulement à l'intervention des services centraux et déconcentrés de l'Etat ou des professions de santé, mais qu'il était nécessaire d'associer également les élus locaux. Une plus grande prise de conscience des populations dépend de l'action de ces derniers et il serait sans doute possible de s'inspirer en la matière du maillage civique réalisé au Royaume-Uni dans chaque commune, voire dans chaque quartier. Il importe de valoriser le réseau constitué par les 36 000 communes françaises, en informant régulièrement les maires et en les associant aux exercices ainsi qu'aux retours d'expériences. Il faut éviter que la seule actualité guide une telle prise de conscience.

En ce qui concerne la prévention des attaques en amont, la tâche revient au premier chef aux ministères de l'intérieur et de la défense et aux services de renseignement. Cependant, les chercheurs peuvent également jouer un rôle précieux en raison de la connaissance qu'ils ont des travaux réalisés ou qui pourraient techniquement l'être dans d'autres pays. C'est notamment le cas s'agissant des menaces résultant des virus et arbovirus, qui pourraient être utilisés à des fins terroristes. Enfin, il est nécessaire de recenser le système de

santé lui-même parmi les cibles potentielles des terroristes, compte tenu de l'effet de désorganisation que des attaques sur des hôpitaux pourraient entraîner.

Les stocks de vaccins et de traitements ont vocation à être renouvelés en permanence. En matière de vaccin contre la variole, les stocks actuels sont constitués par des produits de première génération. Des tests sont en cours sur la deuxième génération, tandis que la troisième génération, permettant de limiter fortement les effets secondaires, demandera encore deux à trois années d'essais cliniques.

S'agissant de la détection rapide des risques, il importe d'aligner le niveau des capacités en matière d'attaques biologiques sur celui existant déjà pour le risque nucléaire. Un programme de recherche de quatre ans a été confié à cet effet par le ministère de la défense au Centre d'études du Bouchet, et à la demande de la France, le 7<sup>ème</sup> PCRD pourra contribuer à la recherche dans ce domaine. Enfin, le CEA s'est vu confier par le SGDN la maîtrise d'ouvrage d'un programme de recherche et de développement sur le risque NRBC. Parallèlement, les Etats-Unis se sont engagés dans un processus visant à obtenir une couverture complète de leur territoire par des capteurs d'alerte. Si l'Europe veut disposer d'un système équivalent et maintenir son autonomie, elle doit consentir un effort financier important. La recherche en matière sanitaire doit être davantage coordonnée et ne pas répondre aux seules inquiétudes de l'actualité, les risques s'ajoutant les uns aux autres au fil du temps et devant tous être pris en compte.

La formation continue des médecins doit particulièrement être prise en considération et ne doit pas reposer seulement sur la fourniture de documents, mais aussi comprendre des réunions de sensibilisation. La prise en compte de l'impact d'une crise sanitaire durable sur l'économie implique de considérer les entreprises assurant l'alimentation des populations comme des entreprises stratégiques.

Rappelant que 800 militaires se trouvaient sur l'île de la Réunion, **le président Guy Teissier** a souhaité savoir s'il existait entre le ministère de la santé et celui de la défense une cellule permanente chargée de veiller à l'adéquation entre les besoins en matière de santé publique et les moyens que peuvent fournir les armées.

**M. Xavier Bertrand** a répondu qu'un partenariat permanent existait entre son ministère et le service de santé des armées. Le décret du 20 juillet 2005 a créé une commission de coordination des équipements sanitaires civils et militaires qui s'est réunie le 17 mars dernier pour examiner les actions à mener en coopération entre les deux ministères, qu'il s'agisse de la rédaction des plans, de la formation des praticiens hospitaliers au risque NRBC, de la recherche ou du stockage de vaccins.

Le ministre a par ailleurs indiqué qu'il avait travaillé personnellement en étroite collaboration avec les Forces armées de la zone sud de l'océan Indien (FAZSOI) et qu'il avait visité la pharmacie centrale des armées. Outre les bonnes relations personnelles existant avec les autres membres du Gouvernement, il est indispensable d'être informé sur le travail des autres départements ministériels en la matière.

**Le président Guy Teissier** a demandé si, au-delà du plan Biotox, de nouveaux projets de coopération existaient avec le ministère de la défense.

**M. Xavier Bertrand** a indiqué que la formation des personnels hospitaliers en matière de bioterrorisme était élaborée en collaboration avec le ministère de la défense.

---

#### Informations relatives à la Commission

I. – *M. André Gerin* a donné sa démission de membre de la commission de la défense nationale et des forces armées. En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe des député-e-s communistes et républicains a désigné *M. Jacques Brunhes* pour siéger à la commission de la défense nationale et des forces armées (*J.O* du 18/03/2006).

II. – La commission a nommé *M. Daniel Mach* rapporteur sur la proposition de résolution de *M. Daniel Paul* tendant à créer une commission d'enquête sur le déroulement depuis décembre 2002 des opérations concernant l'ex-*porte-avions Clemenceau* (n° 2871).

**FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN****Mercredi 21 mars 2006***Présidence de M. Charles de Courson, secrétaire*

La Commission a procédé à l'audition de M. Jean Syrota, Président de la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

**M. Jean Syrota, Président de la Commission de régulation de l'énergie (CRE)** a rappelé que la Commission de régulation de l'énergie est une autorité administrative indépendante. Elle tire donc sa légitimité du contrôle que le Parlement exerce sur son action.

L'ouverture des marchés de l'électricité et du gaz à la concurrence a commencé en 2000. Elle met un terme à 55 ans de monopoles de commercialisation, d'importation et d'exportation. Ainsi, aujourd'hui, plus de 500.000 sites dans le secteur de l'électricité et plus de 70.000 dans celui du gaz ont déjà fait jouer leur éligibilité. Cela représente plus de 10 % des sites éligibles. Et le mouvement continue puisque, chaque mois, environ 30 à 50.000 sites pour l'électricité et 5.000 pour le gaz décident de se fournir en énergie sur le marché libre.

Aujourd'hui, les marchés de l'électricité et du gaz sont ouverts à 70 % environ. À peu près la moitié de la consommation des sites éligibles est pourvue par le secteur concurrentiel. Plus de 95 % des sites éligibles sont raccordés à un réseau sur lequel plusieurs fournisseurs sont présents.

Sur le fond, l'ouverture des marchés se passe sans problème particulier. Des groupes de travail ont été créés dès 2002 par la Commission. Cette initiative a permis de mettre autour de la même table, sous l'égide de la CRE, tous les acteurs concernés : représentants des producteurs, des fournisseurs, des clients et de l'administration. Il s'agissait de préparer le passage au 1<sup>er</sup> juillet 2004, de 3.100 à 4.500.000 sites éligibles pour l'électricité et de 1.200 à 640.000 pour le gaz.

L'objectif de ces groupes de travail était que tous ces acteurs se mettent d'accord sur les modalités pratiques de l'ouverture des marchés à la concurrence pour tous les professionnels, notamment en définissant les procédures du changement de fournisseur. La Commission est passée progressivement, à la demande des participants, du rôle de simple conciliateur à celui de décideur, tout le monde trouvant, finalement, son intérêt à ce que la CRE régule, même si la loi ne lui donne pas de pouvoir précis dans ce domaine. L'objectif posé par la Commission, à savoir que tout professionnel qui veut changer de fournisseur d'électricité ou de gaz ait la possibilité de le faire simplement et rapidement, semble avoir été atteint.

La CRE prépare de façon comparable, en intégrant des associations de consommateurs domestiques, l'ouverture des marchés à la concurrence à tous les consommateurs, le 1<sup>er</sup> juillet 2007. Tout porte à croire que l'ouverture des marchés aux ménages devrait se réaliser dans de bonnes conditions, comme cela a été le cas pour les professionnels.

Cette ouverture à la concurrence se passe, toutefois, dans un contexte défavorable à l'exercice de la concurrence, et, ce, pour quatre raisons.

Tout d'abord, expliquer l'intérêt de l'ouverture des marchés à la concurrence quand les prix des matières premières et de l'énergie flambent est une mission difficile, sinon impossible. Contrairement à ce que certains prétendent, l'augmentation des prix de l'énergie n'est absolument pas liée à l'ouverture des marchés à la concurrence. En effet, il n'y a pas de corrélation directe entre la concurrence et l'augmentation des prix de gros de l'électricité sur les marchés français, britanniques ou allemands, ouverts respectivement en 2000, 1990 et 1998. Il apparaît, par contre, une corrélation claire entre les prix de gros de l'électricité et ceux du gaz, eux-mêmes corrélés à ceux du pétrole.

Les tendances haussières des prix de l'électricité, depuis 2004 ; + 70 % en France, + 65 % en Allemagne, + 73 % en Grande Bretagne, sont dues à différents facteurs :

- des tensions progressives sur l'équilibre offre/demande en France, compte tenu de la quasi-stabilité de l'offre et de la hausse annuelle de la consommation, de l'ordre de 2 % ;

- le manque de transparence pour les fournisseurs alternatifs de la disponibilité du parc de production et, ainsi, des conditions de l'équilibre offre/demande ;

- la valorisation des émissions de CO<sub>2</sub>, qui augmente les coûts de production des filières émettrices de CO<sub>2</sub> : fuel, gaz, charbon.

Ces tendances haussières se doublent d'une harmonisation des prix sur certains marchés régionaux (France/Allemagne notamment), qui résulte des possibilités d'importer et d'exporter de l'électricité en fonction des différences de prix avec les pays voisins.

Ensuite, deux logiques très différentes coexistent en matière de prix et de tarifs dans les secteurs de l'électricité et du gaz : les tarifs réglementés sont des tarifs de monopoles, fixés pour couvrir l'ensemble des coûts de l'entreprise intégrée, alors que les prix de marché de la fourniture sont fixés en fonction de l'offre et de la demande, présentes et à venir.

Le tarif réglementé de vente, ou tarif intégré, se compare à la somme du prix de la fourniture sur le marché et du prix d'utilisation des réseaux, qui a vocation à décroître - pour tenir compte du rendement croissant des activités de réseaux, ce qui constitue une des caractéristiques des monopoles naturels.

La CRE fixe les tarifs d'utilisation des réseaux et s'assure qu'ils permettent aux gestionnaires de couvrir leurs coûts. Dans le secteur de l'électricité, la CRE approuve, en outre, le programme d'investissements du gestionnaire de réseau de transport, ce qui lui permet de veiller efficacement au bon fonctionnement et au développement du réseau. Pour le gaz, la CRE n'a pas ce pouvoir d'approbation des investissements ; elle a donc choisi d'encourager le développement de nouvelles infrastructures, en octroyant un taux de rémunération plus élevé pour tous les nouveaux investissements : 9 % au lieu de 7,75 %, voire 12 % pour les investissements favorisant le développement de la concurrence et la sécurité d'approvisionnement.

Le décalage des tarifs réglementés avec les prix de marché s'accroît pour l'électricité. Pour le gaz, les tarifs réglementés ne couvrent plus la réalité de l'évolution des factures des fournisseurs depuis la fin de l'année 2005.

Les offres concurrentielles sur le marché ouvert ont, ainsi, trop peu de place pour être réellement attractives. La situation des fournisseurs alternatifs, qui achètent en gros pour revendre au détail, est de plus en plus difficile. Leur marge est limitée à quelques niches qui peuvent leur être accessibles dans les tarifs réglementés, et ils peuvent profiter des baisses des tarifs d'utilisation des réseaux. Les dernières sont intervenues à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006, pour le transport d'électricité, pour la distribution d'électricité et de gaz, ainsi que pour les terminaux méthaniers. La situation a été ainsi un peu améliorée, mais pas suffisamment pour compenser la hausse des prix sur les marchés.

De plus, les marchés de l'électricité et du gaz sont, aujourd'hui, fortement concentrés. Les opérateurs historiques y sont toujours très dominants, comme la Commissaire européenne à la concurrence vient de le rappeler à l'occasion de la publication du rapport préliminaire présentant les premiers résultats de l'enquête sectorielle sur les marchés de l'énergie. L'actualité récente montre que, non seulement les concentrations ne diminuent pas, mais qu'elles ont plutôt tendance à se développer.

Bien entendu, la situation des opérateurs historiques doit être mise en perspective. La sécurité d'approvisionnement en Europe ne sera assurée qu'au prix de lourds investissements à consentir dans les années à venir. Il faudra des acteurs industriels de grande taille pour les réaliser. Cette situation ne poserait pas de problème si les marchés pertinents de l'électricité et du gaz étaient d'envergure européenne. Mais, le marché unique de l'énergie n'est pas réalisé et les marchés pertinents sont, encore, largement nationaux. Dès lors, il existe d'importants risques d'ententes et de manipulations des prix, d'ailleurs souvent dénoncés.

Le bon fonctionnement de ces marchés implique de pouvoir s'assurer, à tout moment, de l'absence d'entrave à la concurrence : barrières à l'entrée, ententes, abus de position dominante, etc. Mais, en France, le fonctionnement des marchés de l'électricité et du gaz n'est pas surveillé systématiquement par une autorité indépendante. La CRE n'a pas ce pouvoir et le Conseil de la concurrence contrôle *a posteriori*, avec des délais d'instruction très longs et n'a pas développé une véritable expertise sectorielle.

Enfin, dans le cadre de l'ouverture des marchés à la concurrence, les directives communautaires ont prévu que les gestionnaires des réseaux, dans les groupes verticalement intégrés, doivent être gérés indépendamment des autres activités. Cette indépendance est fondamentale, car elle garantit aux fournisseurs alternatifs un accès non discriminatoire aux réseaux. Les réseaux sont au coeur du service public, en garantissant la continuité et la qualité de la fourniture d'énergie aux consommateurs.

La loi du 9 août 2004 a donné à la CRE la mission d'évaluer la réalité de cette indépendance, ce qu'elle a fait dans un premier rapport, qui a été publié le 5 décembre 2005. Des progrès doivent encore être réalisés, notamment afin de s'assurer que les opérateurs historiques n'entretiennent pas de confusion dans l'esprit des clients entre leurs activités concurrentielles et leurs activités régulées, par exemple, à l'aide de leurs logos.

Les comportements critiquables ne servent pas les intérêts des opérateurs. La séparation juridique n'est, en effet, qu'une étape des modèles de déréglementation mis en oeuvre par la Commission européenne, avant d'obtenir la séparation de propriété entre les activités des entreprises verticalement intégrées. Cette question est, d'ailleurs, régulièrement abordée par la Commission européenne. Il paraît certain que l'intégrité des groupes EDF et GDF ne pourra être maintenue que si l'indépendance des gestionnaires de réseaux est scrupuleusement respectée. Il faut se souvenir que la séparation de propriété des réseaux a déjà été réalisée, totalement ou partiellement, sans problème notable, dans bon nombre d'États membres de l'Union européenne.

La CRE, au cours de ses six premières années d'existence, s'est efforcée d'être reconnue comme un acteur crédible, indépendant et réactif. Elle a été active au plan européen, dans le cadre de la préparation du marché intérieur et a veillé à défendre l'image de la France, dont l'action des pouvoirs publics, jusqu'alors, avait plutôt été perçue comme cherchant à retarder, si ce n'est empêcher, l'ouverture des marchés.

La CRE a un budget de 17,3 millions d'euros et 120 emplois (ETPT). L'objectif de 150 emplois a été maintenu, chaque année, depuis 6 ans. C'est, en effet, le niveau de moyens que la Commission a constamment estimé nécessaire à l'accomplissement de ses missions. Le budget de la CRE est faible, comparé à ceux des autres autorités de régulation des secteurs de l'électricité et du gaz en Europe : 11 emplois pour 100 TWh en France, quand l'Espagne compte 31 emplois ou le Royaume-Uni 22.

Par ailleurs, l'indépendance budgétaire de la CRE, qui est un élément essentiel de son indépendance, n'est pas garantie. En effet, le budget de la CRE est proposé par le ministère de l'Économie, au Parlement, et une fois qu'il est voté, il fait l'objet des gels et annulations de crédits, appliqués comme dans le reste du ministère.

Une solution pour assurer cette indépendance budgétaire serait l'établissement d'une contribution des gestionnaires de réseaux ou d'une taxe affectée au financement de la CRE, à l'instar de ce que la quasi-totalité des États membres de l'Union européenne - Belgique, Espagne, Grèce, Irlande, Italie, Portugal, Royaume-Uni, ... - a prévu pour leurs autorités de régulation. Dans le cas de la CRE, cela représenterait une augmentation très minime (environ 0,2 euro/an et par consommateur), perçue sans bureaucratie supplémentaire, parce qu'elle pourrait avoir la même assiette que la CTA ou la CSPE.

**M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, s'est interrogé sur l'articulation entre prix administré et prix du marché en ce qui concerne l'électricité. Si les prix français sont inférieurs aux prix européens, suite aux investissements publics effectués dans le secteur du nucléaire, l'avantage compétitif qui en résulte pour l'opérateur historique a vocation à être conservé. Dans ces conditions, la concurrence aura du mal à s'installer sur le marché national de l'électricité, car un acteur majeur bénéficiera d'une rente de situation. Si les prix du marché français sont alignés sur les prix du marché européen, il en résulterait une augmentation des moyens financiers de l'opérateur historique, et par conséquent, aussi, de l'État actionnaire.

**M. Jean Syrota, Président de la Commission de régulation de l'énergie**, a expliqué que la distinction entre prix du marché et prix réglementés résultait de deux logiques différentes : anticipation de l'offre et de la demande dans un cas, coût de production dans l'autre. Il faut ménager une phase de transition, limitée dans le temps, pour la convergence entre ces prix. On peut, par exemple, envisager une durée de six ans en ce qui concerne le marché de la consommation domestique de l'électricité.

Les prix du marché devraient être contrôlés, car il semble que les grands opérateurs ne soient pas en situation de concurrence réelle. En l'absence de régulation, les prix résulteraient de décisions conjointes. Par ailleurs, les fournisseurs historiques se donnent très peu de marge de négociation commerciale par rapport aux « prix spot » cotés. Les opérateurs indépendants ne peuvent pas non plus se fournir sur les marchés à terme, en raison de la trop faible liquidité de ces marchés.

La rente de situation dont bénéficie EDF, suite à ses investissements passés ne permet pas, pour autant, à l'opérateur historique de faire des bénéfices substantiels sur les tarifs réglementés.

**M. Hervé Novelli** a posé les questions suivantes :

- la CRE ne regrette-t-elle pas de ne pas pouvoir contrôler la régulation des prix du marché ? Il s'agirait d'un champ d'activité à développer d'une manière plus active, sans pour autant empiéter sur les compétences de la DGCCRF ;

- pour pouvoir asseoir un financement autonome de la CRE sur une taxe affectée, ne serait-il pas utile, au préalable, que la Commission puisse suivre la réalité du fonctionnement du marché, notamment par rapport au risque de cartellisation ;

- les moyens de la CRE ont-ils augmenté de manière parallèle à l'accroissement de ses missions ?

**M. Alain Rodet** a évoqué les points suivants :

- les modalités d'exercice de la tutelle budgétaire sur la CRE permettent-elles de garantir son indépendance ;

- des sanctions peuvent-elles être envisagées en cas d'entrave à la concurrence par les opérateurs ;

- la Commission encourage-t-elle des actions dans le domaine des économies d'énergie ?

**M. Jean-Louis Dumont** a posé les questions suivantes :

- n'y-a-t-il pas eu de régression dans la situation du gestionnaire du réseau de transport d'électricité par rapport aux exigences européennes, compte tenu de sa filialisation à EDF ;

- quelles réponses sont fournies par RTE aux difficultés d'accès au réseau qui sont constatées ;

- n'y-a-t-il pas, en France, de discrimination positive excessive en faveur de l'éolien, notamment par rapport à la valorisation de la biomasse ;

- la France est-elle vraiment en retard par rapport à l'Espagne ?

**M. Michel Bouvard** a demandé quelles garanties peuvent être accordées aux industriels, s'agissant de la durée de leur contrat de fourniture d'énergie. De trop fortes fluctuations de prix leur posent des problèmes de financement à long terme. La solution du consortium n'est pas nécessairement adaptée pour tous les acteurs concernés. Par ailleurs, quelle est la position de la CRE par rapport à la formule de revalorisation du tarif du gaz, qui semble devenue inadaptée aux réalités du marché ? Comme le montre l'exemple de la téléphonie mobile, la complexité des offres ne risque-t-elle pas d'entraver la liberté d'accès des consommateurs, compte tenu de la difficulté de disposer d'éléments de comparaison clairs ?

**M. Charles de Courson, Président**, a rappelé que, de l'avis de nombreux industriels, la concurrence sur le marché de l'énergie ne joue pas, tous les fournisseurs proposant les mêmes prix dans le cadre des appels d'offres.

**M. Jean Syrota** a souligné que, bien que la loi de 2000 ait confié ce pouvoir à la CRE, quand il a été demandé un certain nombre de renseignements à « EDF trading », celle-ci a profité d'une rédaction ambiguë de la loi pour limiter le nombre d'informations transmises. Voulant éviter de s'engager dans un contentieux long et coûteux, la CRE a proposé une modification de la loi qui lui permettait de saisir le conseil de la concurrence. Un amendement avait donc été voté en deuxième lecture au Sénat mais sa portée a été très sensiblement réduite en commission mixte paritaire. *In fine*, le pouvoir, essentiel, de surveillance des marchés échappe à la CRE. Le résultat est qu'aujourd'hui plus personne ne surveille en temps réel les prix sur le marché. Par ailleurs, s'agissant de la production normative dans le domaine de l'énergie, on constatera que quatre lois ont été votées depuis 2000 qui impliquaient 90 décrets qui n'ont pas encore tous été publiés. La situation est monstrueuse. Déjà en 2003, un recueil de 1.300 pages avait été nécessaire pour rassembler l'ensemble des textes relatifs à l'électricité et au gaz. S'agissant du financement et de l'autonomie de la CRE : le simple fait que la CRE fixe le tarif de l'accès au réseau justifierait un financement autonome. On constate que les moyens dont dispose la CRE aujourd'hui sont peu élevés par rapport aux autres pays européens. La CRE dispose aujourd'hui de 120 agents, il en faudrait à peu près 150.

Concernant la tutelle budgétaire, aujourd'hui le secrétaire général du ministère de l'économie est le responsable du programme au sein duquel figurent les crédits de la CRE. Une fois le budget voté par le Parlement, la CRE peut toujours être victime de gels ou d'annulations. En pratique, la responsabilité de la gestion est déléguée à la DPMA.

La CRE n'est pas compétente en matière d'économies d'énergie. Concernant les sanctions, celles-ci sont soit directes en raison d'une non-application d'une décision de la CRE, soit indirectes si un acteur ne respecte pas un règlement des différents. Aujourd'hui le nombre de saisines est peu élevé, d'une vingtaine par an, mais le passage à l'éligibilité pour tous pourrait augmenter ce nombre. En outre, la simple menace de sanctions (qui peuvent aller jusqu'à 5% du chiffre d'affaire en récidive) constitue une arme de dissuasion efficace.

L'indépendance du gestionnaire de réseau de transport est satisfaisante. Quand le processus de filialisation de RTE a été lancé, la nouvelle direction d'EDF a tenté d'en reprendre le contrôle, mais cette tentative a échoué.

**M. Charles de Courson, Président**, a indiqué qu'en page 21 du rapport il était pourtant écrit que « la nomination d'un membre du comité exécutif d'EDF en qualité de président du conseil de surveillance de RTE n'est pas conforme aux obligations communautaires relatives à l'indépendance. ».

**M. Jean Syrota** a reconnu ce point, mais il a indiqué que la situation était tout de même beaucoup plus satisfaisante que pour la distribution. Concernant le problème de l'énergie éolienne et de la biomasse, la CRE ne fait que donner un avis sur la conformité des tarifs aux dispositions de la loi. Pour l'instant, elle n'a eu l'occasion de se prononcer qu'une seule fois en donnant un avis négatif, car le prix de reprise prévu était très supérieur aux dispositions légales. Cet avis n'a pas été suivi.

La CRE approuve, par contre, l'ensemble des investissements de RTE, qui sont financés via le tarif d'accès au réseau, et elle incite à développer fortement les interconnexions avec les pays étrangers. C'est une priorité absolue. Mais il est parfois difficile d'obtenir les accords politiques indispensables pour certains projets. Tel fut le cas avec l'Espagne ou l'Italie. On notera néanmoins un doublement des capacités d'interconnexions avec la Belgique.

Concernant le problème des électro-intensifs, la Commission européenne a imposé, en échange du rachat, par EDF, d'ENW, la mise aux enchères d'un certain nombre de capacités de productions virtuelles. Cette vente doit permettre aux concurrents de l'opérateur historique de disposer de capacités de production en France. La multiplication du nombre de clients éligibles doit impliquer une augmentation parallèle des ventes de capacités virtuelles. En outre, ces ventes doivent se faire avec des échéances beaucoup plus longues qu'aujourd'hui, en lien avec le caractère nucléaire de la production, c'est-à-dire entre 15 et 20 ans. Aujourd'hui, lorsqu'EDF intervient massivement sur le marché, elle privilégie des prix SPOT et amène ainsi les autres opérateurs sur ces prix.

Lorsque Gaz de France achète du gaz, la revente est calculée sur la base de contrats d'achat à long terme. La CRE a procédé à la vérification de trois ans de factures d'achat de Gaz de France et a pu établir une relation claire entre le prix des produits pétroliers et le prix du gaz acheté. En somme, si la formule de calcul qui sert de référence aux contrats gaziers est la bonne, elle mérite d'être recalée de 80 millions d'euros environ. Un arrêté du 16 juin 2005 est inappliqué. Un retard cumulé de 750 millions d'euros est constaté par Gaz de France dans ses comptes, ce qui pourrait conduire à une augmentation du prix du gaz au 1<sup>er</sup> avril prochain, mais la CRE n'est pas encore saisie.

**M. Charles de Courson, Président**, a souhaité connaître les raisons de l'augmentation spectaculaire des profits de GDF.

**M. Jean Syrota** a indiqué que ces raisons sont à rechercher dans les marges de GDF sur ses participations dans des gisements. Ces bénéfices ne sont, en réalité, pas particulièrement spectaculaires au regard du chiffre d'affaires de GDF, par rapport à d'autres entreprises comparables.

S'agissant du prix de l'énergie pour les particuliers, on constate malheureusement que l'impact du développement technologique est beaucoup plus lent que dans un secteur comme celui de l'électronique... En Grande-Bretagne, le régulateur - aujourd'hui, « *Energy Watch* » - procède à des comparaisons périodiques de prix entre les différentes entreprises afin d'aider le consommateur à faire son choix : cette pratique pourrait, peut-être, inspirer le modèle français.

**M. Charles de Courson, Président**, a fait part de la préoccupation de nombreux industriels quant aux difficultés liées à l'application de la loi dite du « non-retour ». Est-il normal que les entreprises aient tant de difficultés à quitter la concurrence pour revenir chez EDF ?

**M. Jean Syrota** a estimé que la loi du non-retour est une pratique normale et que son assouplissement pourrait rendre le marché ingérable. Aujourd'hui, un choix est possible entre tarifs réglementés et concurrence : les entreprises doivent assumer les conséquences de ce choix, qu'elles ont souhaité.

**M. Charles de Courson, Président**, a précisé que l'absence de marchés d'approvisionnement à long terme implique que certaines entreprises ont du mal à s'approvisionner à 5, 8 ou 10 ans.

**M. Jean Syrota** a reconnu que si le marché ne fonctionne pas correctement aujourd'hui, il serait pire de revenir à la situation antérieure : il faut trouver les manières de mieux faire fonctionner ce marché et de régler les problèmes de long terme. La CRE a adopté une délibération en ce sens, dont la Commission européenne pourrait se saisir. Mais la CRE ne dispose pas du pouvoir d'imposer des règles.

\*

(Séance de 17 h 30)

*Présidence de M. Charles de Courson, secrétaire,  
puis de M. Pierre Méhaignerie, président*

La Commission a procédé à l'audition de MM. Philippe Auberger, Président, Pierre Hériaud et Jean-Pierre Balligand, membres de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et de M. Dominique Marcel, représentant M. Francis Mayer, directeur général de la CDC, sur l'avenir des relations entre la CDC et les Caisses d'épargne.

Après que **M. Charles de Courson, Président**, eut transmis à Francis Mayer ses vœux de prompt rétablissement, **M. Philippe Auberger** a présenté le contexte dans lequel les Caisses d'épargne ont souhaité s'émanciper de la Caisse des dépôts. Au moment où les instances de la commission de surveillance ont été renouvelées et où M. Francis Mayer a été choisi comme directeur général de la Caisse, les relations entre les Caisses d'épargne et la CDC étaient bloquées. Un an auparavant, en 2001, avait été créée la compagnie financière EULIA, détenue à 49,9 % par la Caisse Nationale des Caisses d'Épargne (CNCE) et à 50,1 % par la CDC, et fonctionnant avec une présidence tournante et des dirigeants communs aux deux groupes. Après les évolutions liées au capital d'IXIS, ancienne filiale de la CDC, l'avenir du partenariat avec la Caisse Nationale de Prévoyance (CNP), détenue par la CDC, le groupe Caisses d'Épargne et La Poste, était également en question. Cette évolution a abouti à la création, en 2004, d'une nouvelle CNCE détenue à 65 % par les Caisses d'Épargne et à 35 % par la CDC. Un pacte d'actionnaires a été conclu, le 30 juin 2004, sur la gouvernance de cette nouvelle structure. Ce pacte prévoyait qu'entre 2004 et 2007, aucun des deux participants ne pouvait se désengager sans l'accord de l'autre : au contraire, toute modification du capital devait être assortie d'une double signature. Le pacte rendait, par contre, possible une sortie en bourse après 2007. Le fonctionnement de ce pacte a été relativement satisfaisant, dans la mesure où la préparation de la cotation de la CNCE était en cours depuis le début de l'année et prévue pour novembre 2006. Or, il y a dix jours, le directeur général de la CDC a appris que les Caisses d'Épargne étaient sur le point de conclure une lettre d'intention avec le groupe Banques Populaires. Cette initiative, dont la Caisse des dépôts a été prévenue beaucoup trop tard, est en infraction avec le pacte d'actionnaires, ce que la commission de surveillance n'a pu que constater le 15 mars dernier. Le projet d'accord en cause prévoit la réunion des réseaux commerciaux des Banques populaires et des Caisses d'épargne, non par fusion, mais *via* un rapprochement des banques de financement et d'investissement des deux groupes (Natexis et Ixis) au sein d'un nouvel organisme baptisé « Natixis ». Natexis étant déjà cotée sur le marché, le nouvel ensemble Natixis devrait logiquement être coté lui aussi et atteindre un niveau de fonds propres de 20 à 22 milliards d'euros. Natixis serait détenue à parité par les Caisses d'épargne et le groupe Banques Populaires pour 34 % chacun. 25 % de l'actionnariat serait constitué de flottant, le reste étant détenu par des institutionnels, parmi lesquels la CDC.

S'agissant de la place de la CDC dans le nouvel ensemble qui serait créé, l'alternative est la suivante : soit la Caisse conserverait, comme aujourd'hui, sa participation de 35 % dans la CNCE, mais une CNCE au périmètre réduit du fait de l'intégration dans Natixis, soit la Caisse disposerait d'une participation de l'ordre de 5 à 7 % dans Natixis. Rien ne permet, à l'heure actuelle, de se prononcer plus avant. Aucune des deux situations ne permet à la CDC de conserver la valeur actuelle de sa participation dans la CNCE. C'est pourquoi

le directeur général de la Caisse a proposé à la commission de surveillance, qui l'a accepté, de constater que le projet ne respecte pas les intérêts patrimoniaux fondamentaux de la CDC.

Cet épisode montre que la gouvernance de la CDC fonctionne bien, en dépit de l'empêchement du directeur général. La commission de surveillance prend toutes ses responsabilités. Le souhait publiquement affirmé d'un respect du pacte d'actionnaires est, non seulement conforme aux intérêts patrimoniaux de la Caisse, mais aussi à l'intérêt général qui s'attache aux activités des caisses d'épargne. Si l'application de ce pacte n'est plus possible, il faut en tirer les conséquences. En l'état, le projet de rapprochement entre la CNCE et les Banques populaires pose de nombreux problèmes. Se pose tout d'abord la question des quelque 600 personnes, fonctionnaires ou agents de droit privé, employées par le groupe Caisses d'épargne, qui disposent, en vertu de dispositions législatives ou contractuelles, d'un droit de réintégration au sein de la CDC. Il est donc faux de prétendre que le projet de rapprochement n'emporte aucune conséquence sociale. Se pose ensuite la question de l'avenir du livret A, qui représente environ 10 % du produit net bancaire de la CNCE, dans le contexte de contentieux ouverts contre le monopole de distribution de ce produit. Se pose, en outre, la question du devenir de la Caisse nationale de prévoyance, premier opérateur français d'assurance-vie, à l'échéance du pacte d'actionnaires en 2008. Se pose enfin la question de la série de liens commerciaux et fonctionnels existant entre la CDC et la CNCE.

En définitive, le directeur général de la CDC souhaite que la commission des Finances accepte de le soutenir, conjointement avec la commission de surveillance, dans leur volonté de faire respecter les intérêts patrimoniaux des Français, ainsi que les règles de bonne gouvernance de la place de Paris. Le ministre des Finances n'a d'ailleurs pas dit autre chose la semaine dernière.

**M. Dominique Marcel, directeur des finances et de la stratégie de la CDC, suppléant le directeur général**, a exprimé toutes ses préoccupations face au rapprochement envisagé. Il faut souligner d'emblée qu'il ne s'agit aucunement d'une réaction épidermique mais qu'il y va des intérêts patrimoniaux de la CDC, donc de ceux de l'État et des Français. La rupture du pacte d'actionnaires est manifeste de la part de la CNCE. Il s'agit d'un changement complet et imprévu de stratégie. L'information a été connue le jeudi 9 mars, et aussitôt la CDC a indiqué, dans ses communiqués, qu'elle n'avait aucun *a priori* sur un projet de ce type, mais qu'il était nécessaire de prendre le temps de l'examiner sans précipitation. Il n'y a aucune urgence, l'opération n'est en rien assimilable à une OPA et les groupes en cause ne sont pas attaqués. Deux raisons justifient qu'il puisse être fait usage du droit de veto. Premièrement, on ne comprendrait pas que la CDC, grand investisseur sur la place de Paris, accepte sans réagir le non-respect d'un pacte d'actionnaires, qu'elle a conclu de surcroît dans le cadre d'un partenariat stratégique fort. Deuxièmement, puisque la CNCE et les Banques populaires ont alerté le marché de leurs intentions, la CDC se devait d'informer le marché en indiquant son intention d'exercer, le cas échéant, son droit de veto. La précipitation que les deux protagonistes du rapprochement envisagé essaient de faire valoir n'est pas motivée, et elle constitue une brèche dans la relation de confiance, très forte, qu'entretenaient M. Francis Mayer et M. Charles Milhaud. A l'évidence, l'hospitalisation du directeur général de la Caisse aurait dû faire obstacle à l'annonce d'un tel projet, hors même de toute considération de fond.

Sur le fond, justement, des questions se posent. Il ne va pas du tout de soi que la CNCE et Natexis soient à parité dans le nouvel ensemble qui serait créé, alors que la première est nettement plus importante que la seconde. Par ailleurs, les autorités de surveillance du secteur bancaire devront se prononcer sur cet équilibre inédit dans la banque d'investissement qui peut être porteur de risques et de mauvaise gouvernance. Il y a ensuite un problème patrimonial, lié au contexte boursier très particulier qui a vu la valeur de Natexis progresser de 100 % depuis 18 mois et de 40 % depuis le début de l'année, avant l'annonce du projet de rapprochement. Enfin, la question de la valorisation de la participation de la CDC dans un tel schéma est très préoccupante : être actionnaire à 35 % d'une *holding* qui détient 34 % d'un nouveau groupe est à l'évidence très différent de détenir une participation de 35 % dans un groupe qui contrôle totalement ses filiales ; de même, conserver une participation réduite dans Natexis, aux côtés de deux grands actionnaires serait également préjudiciable aux intérêts patrimoniaux de la CDC. L'ensemble de ces éléments plaide pour que l'on prenne le temps d'une négociation sereine, à laquelle le directeur général de la CDC prendra toute sa part.

**M. Charles de Courson, Président**, tout en mesurant le problème patrimonial posé par le projet de rapprochement, a souhaité savoir si, sur le fond, ce projet était bénéfique ou non pour le pays. S'agissant du pacte d'actionnaires conclu en 2004, des sanctions sont-elles prévues en cas de rupture ? Quelle est la position du Gouvernement vis-à-vis de ce projet ?

**M. Jean-Pierre Brard**, rappelant son appartenance à la commission de surveillance de la CDC sous la précédente législature, a souligné qu'il avait toujours regardé la création d'Eulia avec beaucoup de circonspection, du point de vue des intérêts de la Caisse. L'opinion publique se sent très concernée par toute évolution éventuelle du régime du Livret A. Il faut naturellement rechercher une position commune de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, car la CDC est placée sous la protection du Parlement depuis 1816. La Commission doit s'associer pleinement à la position de la Caisse telle qu'elle ressort des communiqués qu'elle a publiés. Il serait très dangereux de sortir du pacte d'actionnaires, tout comme il paraît aventureux d'envisager, aujourd'hui, une cotation boursière du nouvel ensemble. Quant à la valeur de la participation qui serait détenue par la Caisse, elle est ridiculement faible, ce qui justifie totalement l'exercice du droit de veto. Il faut enfin dénoncer le comportement particulièrement indélicat, voire immoral, de M. Charles Milhaud, Rastignac qui se prend pour un grand banquier. Il est hors de question d'accepter de subir de telles manœuvres d'intrigants. Quels accords secrets MM. Charles Milhaud et Philippe Dupont ont-ils conclus ? Quelles procédures judiciaires la CDC peut-elle diligenter à ce stade ?

**M. Alain Rodet** a estimé que ceux qui s'étaient félicités de la création d'Eulia devraient aujourd'hui modérer leur enthousiasme. Par ailleurs, on parle de « forfaiture » concernant le projet de rapprochement, mais il faut se souvenir du précédent créé par la Caisse nationale du Crédit agricole en 1988.

**M. Jean-Jacques Descamps** a estimé que la question fondamentale était plutôt la qualité du projet proposé par les Banques populaires et les caisses d'épargne et son intérêt pour l'économie française et européenne. Les procédés employés sont, certes, à désapprouver ; cependant, la valeur du projet pourrait primer sur les procédés. En effet, peut-on arguer du pacte d'actionnaires si le projet industriel s'avère satisfaisant, au prix d'améliorations ? L'intervention des banques postales conduit déjà à une évolution et peut être à une remise en cause du fonctionnement du Livret A ; la perspective d'un changement en ce qui concerne le Livret A n'est donc pas une raison majeure pour renoncer au projet. Les questions de personnel peuvent trouver une solution. Le problème essentiel est celui de la valeur patrimoniale conservée à la CDC et il ne faut pas l'envisager sous un angle purement conservateur : le projet peut être amendé de sorte que la Caisse conserve ses pouvoirs. Il est vrai que la réputation de M. Charles Milhaud était connue, mais d'un autre côté il faut s'interroger sur le rôle de la CDC, souvent utilisée comme un coffre fort dont on sort des fonds pour sauver des entreprises du CAC 40 en mauvaise posture, ce qui constitue une gestion d'un autre âge.

**M. Jean-Pierre Balligand** a indiqué que cette réunion n'avait pas pour objet d'apprécier la qualité du projet industriel. Le pacte d'actionnaires en vigueur a été violé, et s'il s'agissait d'une société cotée, des sanctions s'appliqueraient. Le Parlement détient une responsabilité fondamentale quant à la CDC depuis une loi de 1816 ; il a voté une modification de cette loi il y a peu pour accroître cette responsabilité. Il y a lieu de considérer la qualité patrimoniale des intérêts de la Caisse dans le projet dont il est question. L'objet social de la Caisse n'est pas de participer au financement de sociétés du CAC 40, mais, notamment, de financer le logement social, et ses missions sont à la fois complexes et essentielles si l'on en juge, par exemple, par le financement, à travers l'ANRU, de la reconstruction de villes en difficulté. En outre, la Caisse bénéficie de résultats positifs chaque année, grâce notamment à l'excellente valorisation de la Caisse nationale de prévoyance dont le cours, pour sa partie flottante, connaît une évolution positive. Or, on se dirige vers une renégociation de la constitution de la CNP, puisque la Poste figure dans son capital. Les évolutions en cours conduiront à une banalisation de la distribution du Livret A, et il est à craindre que l'étape suivante soit sa remise en cause, et, donc ainsi, la remise en cause de sa vocation de financement du logement social. Il est important, aujourd'hui, de donner un coup d'arrêt à cette évolution, car l'essentiel n'est pas d'apprécier le bien fondé de l'opération, mais de préserver les intérêts patrimoniaux de la Caisse.

**M. Didier Migaud** a observé qu'en effet, après la banalisation du rôle du Livret A, on peut craindre pour la centralisation de sa gestion et pour sa vocation de financement du logement social. Il s'est déclaré favorable au soutien de la position de la commission de surveillance, telle qu'elle est exprimée dans le projet de communiqué. Mais pour l'étape suivante, que propose la commission de surveillance et quelles mesures juridiques et stratégiques compte-t-elle prendre pour défendre ses intérêts patrimoniaux et s'opposer éventuellement à l'opération ? Quels sont les moyens d'action du Parlement ? Quel est, enfin, le rôle du ministère de l'économie et des finances ?

**M. Philippe Auberger, Président de la commission de surveillance de la CDC**, a précisé que l'on ne dispose pas, pour le moment, des éléments pour porter un jugement sur l'effet du rapprochement entre les deux réseaux. Le contour de l'opération n'étant pas encore défini, on ne peut analyser les possibilités de synergie,

même si la presse avance certains chiffres. La CDC n'a pas vocation à se prononcer sur l'évolution de la place de Paris et à porter un jugement sur le bien-fondé de ce rapprochement. Ce n'est pas en ces termes que la question se pose. Le ministre de l'Économie a demandé aux protagonistes de l'opération d'apporter des améliorations au projet, afin de pouvoir porter un jugement. La Banque de France pourrait se prononcer sur la qualité du projet, mais n'a pas été saisie à ce jour.

Le pacte d'actionnaires a été rédigé avec beaucoup de minutie en 2004, et compte tenu des sommes en jeu et de la qualité des partenaires, son respect apparaît ici absolument fondamental. Une convention entre les parties doit être respectée dans l'esprit et dans la lettre, ou bien les partenaires désavantagés doivent être indemnisés. A la question du **Président Pierre Méhaignerie** s'interrogeant sur le caractère opposable du pacte d'actionnaires, **M. Philippe Auberger** a précisé qu'il s'agissait d'une convention de droit privé et qu'il était confidentiel. Des conseils juridiques seront choisis pour défendre la position de la Caisse des dépôts.

**M. Olivier Ritz, directeur du service juridique et fiscal de la CDC**, a ajouté qu'il s'agit d'un pacte de partenariat de 53 pages, régissant l'ensemble des collaborations entre deux groupes exerçant des missions d'intérêt général. Ce pacte comporte des dispositions qui engagent véritablement les deux groupes. Il ne faut pas oublier que le président de la Caisse nationale des caisses d'épargne est, dans ce contrat, gestionnaire du pacte et responsable de sa bonne application. La mise en œuvre du dispositif prévu, compte tenu des parts respectives envisagées, est susceptible de ne pas requérir la tenue d'une AGE de la CNCE, privant ainsi l'actionnaire CDC des pouvoirs liés à sa minorité de blocage. Dans ces conditions, la possibilité d'exercer le droit de veto par le biais du pacte est indispensable pour faire valoir ses droits, y compris devant les tribunaux. Une action judiciaire relèverait en premier lieu du tribunal de commerce, mais d'autres procédures peuvent être envisagées.

**M. Philippe Auberger, Président de la commission de surveillance de la CDC**, a souligné que le droit de veto prévu dans le pacte d'actionnaires implique, jusqu'en 2007, que la Caisse nationale de caisses d'épargne ne puisse pas s'engager dans des opérations en capital supérieures à 250 millions d'euros, sans l'accord de la CDC. Le droit de veto n'est pas d'abord prévu pour défendre l'intérêt général, mais pour défendre, dans le cadre du pacte d'actionnaires, les intérêts patrimoniaux de la CDC, dont le rendement de sa participation. Mais, avant d'utiliser le droit de veto, il convient de faire évoluer le projet.

Le problème du livret A est important, mais il n'est pas au cœur du sujet. La Commission européenne n'a pas tranché la question de savoir s'il est légitime que la Banque postale distribue le livret A. Si l'on généralise sa collecte, on n'aurait aucune garantie que les réseaux le distribueront, puisque ceux-ci le mettront en concurrence avec d'autres produits. Cela pourrait nuire au financement du logement social ; en effet, le livret A joue un rôle important dans le financement des sociétés d'économie mixte, des offices et des sociétés de HLM. Tout ce système risque d'imploser avec la généralisation du livret A.

**M. Jean-Louis Dumont** a rappelé que sur les trois dirigeants concernés par l'opération, deux ont été nommés ou renommés par le Gouvernement ou la majorité actuels. Il s'agit de deux grands réseaux de l'économie sociale, l'un ancien, l'autre plus récent. La question n'est pas de savoir s'ils ont un vrai « projet industriel ». Ce qui compte, c'est l'intérêt patrimonial de la Caisse des dépôts. Il y a quelques mois, la commission des Finances a déjà insisté sur ce point. En ce qui concerne le livret A, qu'en sera-t-il des petits épargnants ? On risque de banaliser cette épargne.

**M. Pierre Hériaud** a souligné que les députés membres de la commission de surveillance se doivent de montrer à leurs collègues quel est leur rôle et comment ils défendent l'intérêt de la CDC. La commission de surveillance attend un dossier sur cette opération, sans lequel elle ne peut évidemment pas se prononcer. En l'état, les propos tenus par MM. Philippe Auberger et Dominique Marcel sont tout à fait justifiés.

La CDC était dans une alliance à deux et se retrouverait dans une alliance à trois. La dilution de la participation de la Caisse ressemble à une forte invitation à sortir du capital des caisses d'épargne.

La commission de surveillance restera fidèle à la ligne directrice de l'action de la Caisse, continuant à financer de grands projets à long terme. C'est dans ce sens que la commission des Finances lui apporte son soutien. Dans cette opération, le soutien est indispensable : il y aura certainement des contentieux. On a affaire à des personnes qui n'hésitent pas à rompre des contrats.

**M. Dominique Marcel** a indiqué que, lorsqu'il l'a rencontré, le ministre de l'Économie ne s'est pas prononcé sur le projet et tant que tel, et qu'il a souhaité que la CDC puisse instruire sans précipitation ce projet.

L'insertion de la Caisse dans le dispositif actuellement proposé serait nécessairement délicate, car on peut s'interroger sur la portée de futurs accords, après la rupture unilatérale de ce pacte d'actionnaires. Par ailleurs, la CDC n'est pas « frileuse » puisque M. Francis Mayer, à son arrivée à la CDC, a réglé le conflit qui opposait cette dernière à la CNCE sur Eulia, en prenant une décision courageuse. C'est, au contraire, la rupture de ce partenariat qui donne des arguments à ceux qui prônent l'immobilisme à la CDC. À peine deux ans après, le partenariat est défait. Vis-à-vis des personnels, on semble donner une prime à l'immobilisme.

**Le Président Pierre Méhaignerie** a proposé un communiqué à la presse dont il a donné lecture.

**M. André-Laurent Michelon, directeur des fonds d'épargne à la CDC** a indiqué, s'agissant du Livret A, que la Caisse fait tout ce qui est en son pouvoir pour mobiliser cet outil de l'épargne réglementée au service du financement d'investissements d'intérêt général : logements, infrastructures, etc., en modernisant et en élargissant sa gamme de financements, et en consentant les conditions de taux les plus attractives possibles, notamment grâce à la baisse des commissions versées aux réseaux. La contribution des fonds d'épargne au budget de l'État s'est élevé, en 2005, à 1.197 millions d'euros.

La commission des Finances a alors *approuvé*, à l'unanimité, le texte du communiqué suivant : « *La commission des Finances de l'Assemblée nationale, unanime, soutient la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations et son Directeur général dans leur volonté de faire respecter les intérêts patrimoniaux des français, dont elle a la charge, et les règles de bonne gouvernance de la place de Paris dans les sociétés dont elle est actionnaire.* »

\*

### **Mercredi 22 mars 2006**

*Présidence de M. Pierre Méhaignerie, Président,  
de M. Jean-Jacques Descamps, Vice-président,  
puis de M. Pierre Méhaignerie, Président*

La commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan a entendu **M. Jean-François Copé, ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement** et **M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'Aménagement du territoire**, sur les contrats de plan État-régions.

**M. Jean-François Copé, ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État**, a insisté sur les limites des contrats de plan État-régions qui s'achèveront fin 2006, mais aussi sur les mesures prises dès 2004 et renforcées en 2005 et 2006 pour achever, malgré tout, l'exécution de ces contrats à la date prévue et dans de bonnes conditions. Les enveloppes financières programmées étaient en forte augmentation par rapport à la période précédente. Les engagements des contrats de plan État-régions 2000-2006, après révision à mi-parcours, s'élèvent à 19,5 milliards d'euros pour l'État et 18,9 milliards d'euros pour les régions. Des financements complémentaires ont été mobilisés par les autres collectivités territoriales dans le cadre du « volet territorial » de ces contrats. Ce sont des montants considérables. Les contrats 1994-1998 représentaient seulement 12,3 milliards d'euros d'engagements pour l'État. Leur taux d'exécution à leur échéance initiale (1998) n'a pourtant été que de 79,7 %. Dans la négociation des contrats 2000-2006, le souci d'afficher beaucoup d'opérations a eu pour conséquences des défauts majeurs : une dispersion des responsabilités - 15 ministres et 7 ministres délégués sont concernés, parfois pour des montants très faibles - un émiettement des actions - dans l'ancienne nomenclature budgétaire, les dépenses du ministère de l'Agriculture pour les contrats de plan État-régions s'imputaient sur 49 articles différents - une faible cohérence des thèmes retenus - des enveloppes importantes étaient consacrées à l'investissement, pour autant les contrats incluaient des interventions, par exemple, les dotations à l'installation des jeunes agriculteurs, qui ne se prêtent pas à une programmation pluriannuelle - enfin, parfois, une faible sélectivité dans le choix des projets.

Ces propos ne diffèrent guère des observations faites dès 2004 par MM. Louis Giscard d'Estaing et Jacques Le Nay dans un rapport d'information de la Délégation à l'aménagement du territoire, qui se prononçait pour donner à la contractualisation « *des contenus mieux définis et plus resserrés* ». C'est également l'analyse de l'Association des régions de France qui a regretté que les contrats de plan se soient dispersés sur un trop grand nombre d'actions.

Quels que soient les défauts des contrats de plan actuels, le Gouvernement a tenu à respecter ses engagements. Les contrats étaient mal partis. Ils ont été signés tardivement en 2000, ce qui n'a pas permis de

mobiliser les financements nécessaires dès la première année. Au CIADT de décembre 2002, le retard pris pour l'exécution des contrats était déjà évalué à une année de programmation. En 2003 et 2004, ce retard, dans un contexte budgétaire particulièrement tendu, n'a pu être résorbé. Une première accélération de l'exécution des contrats de plan a cependant été permise par l'inscription en loi de finances rectificative pour 2004 d'un plan de relance du volet routier pour 400 millions d'euros.

Mais les prévisions réalisées début 2005 à l'occasion de la mission d'information parlementaire sur les contrats de plan laissent apparaître un retard prévisionnel de plus de deux ans. Le Gouvernement avait le choix entre deux options :

- soit continuer au même rythme : ce qui aurait obligé à reporter la fin des CPER de deux ans, pour réaliser l'intégralité des projets ;

- soit relancer une nouvelle contractualisation, coordonnée avec les fonds structurels, avec l'objectif de ne pas retomber dans les travers des contrats actuels et de se concentrer sur des projets plus en phase avec les préoccupations actuelles de l'État et des régions, ce qui demande un effort exceptionnel pour achever l'essentiel des CPER à la date prévue.

La seconde voie a été privilégiée. Les financements dégagés par le Gouvernement pour améliorer l'exécution des contrats 2000 - 2006 permettent de commencer la discussion des contrats de projets 2007 - 2013 sur des bases claires.

Dès le CIADT du 14 octobre 2005, le Gouvernement a décidé de réserver une part significative des moyens dégagés à l'occasion de la privatisation des autoroutes pour accélérer l'exécution des CPER : une enveloppe d'un milliard d'euros est venue s'ajouter aux crédits du ministère de l'équipement, pour relancer les projets routiers et ferroviaires en 2006. Le Premier ministre a également réaffirmé à l'ensemble des ministres concernés la priorité qu'il accordait aux engagements contractuels de l'État. Il leur a demandé d'examiner toutes les possibilités de mobilisation des moyens budgétaires en 2006 permettant d'engager le maximum de projets contractualisés, dans le cadre de la fongibilité des crédits prévue par la LOLF. Enfin, le CIADT du 6 mars 2006 a décidé d'une part, d'affecter 500 millions d'euros supplémentaires sur le budget de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France à la réalisation de projets d'infrastructures de transport contractualisés, 300 millions d'euros pour les routes et 200 millions d'euros pour les autres modes de transport, et d'autre part, de mobiliser une enveloppe supplémentaire de 50 millions d'euros pour le lancement de projets contractualisés dans le domaine des constructions universitaires. Cet effort exceptionnel permet d'envisager déceimment la clôture des actuels CPER à la date prévue, alors que la précédente génération de contrats avait été prolongée d'un an et avec un taux de mise en place des crédits de l'État de 81 %, supérieur à celui constaté fin 1998 (79,7 %), alors même que les contrats 2000 - 2006 étaient plus ambitieux.

L'État poursuivra, au-delà de 2006, le volet routier des contrats 2000 - 2006, dans un cadre spécifique et distinct des nouveaux contrats de projets État-régions 2007 - 2013, afin d'exécuter intégralement cette enveloppe.

Les opérations non routières des contrats 2000 - 2006 qui n'auront pas été engagées fin 2006 pourront être reprises dans le cadre des nouveaux contrats de projets, si elles correspondent toujours à une priorité partagée de l'État et de la région.

Grâce à ces mesures, la nouvelle génération de contrats pourra commencer sur des bases claires. On a aligné les crédits correspondants, ce qui permet d'envisager la nouvelle programmation avec sérénité.

**M. Augustin Bonrepaux** a souligné que le Gouvernement promettait la poursuite de la réalisation des contrats de plan État-région jusqu'à leur terme, alors qu'on ne connaissait pas ce terme. Dans quelle mesure les opérations inscrites dans les contrats de plan pour la période 2000-2006 et non réalisées vont-elles être reprises dans les contrats conclus pour la période 2007-2013 ? Comment les programmes engagés seront-ils achevés ? Qu'en sera-t-il des routes qui ne sont pas inscrites dans les contrats ? Lorsqu'un contrat sera prolongé, le nouveau contrat pourra-t-il être mis en œuvre ?

**M. Charles de Courson** a demandé quel sort serait réservé, d'une part, aux routes nationales qui ont fait l'objet d'un transfert de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales et, d'autre part, aux routes nationales, qui relèvent toujours de la compétence de l'État.

**M. Louis Giscard d'Estaing** a souligné que, jusqu'à présent, le montant correspondant au septième théorique à verser chaque année ne l'avait jamais été dans les faits et qu'il n'existait par ailleurs pas de mécanisme de report efficace. Comment est-il envisagé de remédier à ces défauts ?

**M. Michel Diefenbacher** s'est interrogé sur le cas particulier des routes à créer. Sera-t-il possible de les prendre en compte si les opérations les concernant ne peuvent être lancées avant le 31 décembre 2006 ? Une date limite, relative au début ou à la fin des travaux, a-t-elle été fixée comme critère de sélection de la poursuite des opérations ?

**M. Michel Bouvard** a demandé si les opérations non soldées et réintégrées dans les nouveaux contrats seraient considérées comme venant en déduction ou en sus de l'enveloppe prévue pour 2007-2013. Par ailleurs, la nouvelle architecture du budget de l'État, désormais présenté en missions et programmes, génère des conflits entre ministères : certains jouent du nouveau découpage retenu pour décliner toute responsabilité. Comment remédier à ces blocages ? Comment peut-on préserver le bénéfice des crédits communautaires pour les opérations pour lesquelles la contrepartie nationale n'est pas disponible ?

**M. Jean-François Copé, ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État**, a apporté les réponses suivantes :

- s'agissant du respect des engagements de l'Etat, les dispositions de l'article 24 de la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales seront strictement appliquées. L'État respectera ses engagements relatifs aux opérations en cours, qu'il s'agisse de voiries ayant fait l'objet d'un transfert ou non. Les engagements relatifs au volet routier des contrats conclus pour la période 2000-2006 seront poursuivis au-delà de la fin de l'année 2006. Les crédits nécessaires à ces opérations ne viendront pas en déduction de l'enveloppe des nouveaux contrats, puisqu'il n'y a pas de volet routier dans les nouveaux contrats de projet ;

- la LOLF constitue un outil utile pour l'exécution des contrats. En effet, alors qu'il était possible de mettre en réserve une part importante des crédits destinés aux contrats de plan, les mises en réserve sont désormais limitées à 0,1 % pour les crédits de personnel et à 5 % pour les autres crédits. D'une manière générale, les gains de productivité qui seront réalisés au sein de l'administration devront permettre de dégager des moyens en faveur de l'investissement ;

- à la fin de l'année 2006, sur les 4,2 milliards d'euros de crédits prévus dans le volet routier des contrats de plan, 3,4 milliards d'euros auront été versés ;

- les difficultés rencontrées dans la gestion des BOP doivent être signalées au Gouvernement.

**M. Charles de Courson** a demandé si les 800 millions d'euros qui n'ont pas encore été versés le seront en euros constants ou courants.

**M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'Aménagement du territoire**, a indiqué que les nouveaux contrats de plan ne comporteraient pas de volet routier. Par conséquent, l'exécution des contrats de plan 2000-2006 s'achèvera au 31 décembre 2006, à l'exception de leurs volets routiers qui seront poursuivis jusqu'à leur terme, quelle que soit leur date d'achèvement.

**M. Augustin Bonrepaux** a demandé quel sort était réservé aux routes après leur transfert.

**Le Président Pierre Méhaignerie** a souligné que Mme Bernadette Malgorn, préfète de la région Bretagne, et M. Bernard Prévost, préfet de la région Poitou-Charentes, avaient mis en évidence, lors de leur audition devant la commission des Finances, l'excès de bureaucratisation entraîné par la LOLF, qui génère une véritable pluie d'indicateurs, et la tentation de mettre en place des « tuyaux d'orgue », qui freinent les initiatives sur le terrain.

**M. Jean-François Copé, ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État**, a souligné la nécessité de faire remonter les informations relatives aux difficultés rencontrées sur le terrain.

**M. Michel Bouvard** a regretté la création de « BOP support », qui constituent un moyen de contourner le refus de mettre en place des programmes support, ainsi que le fléchage excessif des crédits.

**M. Jean-François Copé, Ministre délégué au Budget et à la réforme de l'État**, a estimé nécessaire de réexaminer un certain nombre d'indicateurs.

**M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'Aménagement du territoire**, a indiqué que lors du comité interministériel à l'aménagement et à la compétitivité du territoire (CIACT) du 6 mars dernier, le Gouvernement a présenté un dispositif de contractualisation profondément rénové, qui est l'aboutissement d'une large concertation entre l'État, l'ensemble des institutions concernées et les représentants des collectivités locales.

On doit noter la convergence des propositions faites par MM. Louis Giscard d'Estaing et Augustin Bonrepaux, d'une part, et celles formulées par le Premier Président de la Cour des comptes, le 16 février dernier, d'autre part. Dans les deux cas, les conclusions vont dans le même sens. Elles exigent davantage de concertation, de transparence, de rigueur et d'analyse de la performance des nouveaux contrats. En 2000, la contractualisation a incontestablement souffert de l'absence de ligne directrice, ce qui s'est traduit par des ambiguïtés sur la nature des contrats de plan. La participation financière de l'État s'en est ressentie. L'avantage de la LOLF consiste à nécessairement faire figurer dans le budget les engagements financiers inhérents aux contrats de projets.

La signature du Premier ministre en 2000 aurait pu ne pas être respectée du fait d'un taux de consommation insuffisant des crédits. Des crédits supplémentaires, d'un montant de 1,5 milliard d'euros, ont été ouverts sur le volet « infrastructures », qui représente 40 % des contrats de plan. Alors que le taux de consommation de ces crédits n'était que de 60 %, il sera de 81 % à la fin de l'année 2006, alors même que ce taux n'était que de 79 % à l'issue de la génération précédente de contrats de plan. La contractualisation future se déroulera simultanément avec la programmation des crédits européens, soit sur les années 2007 à 2013.

Les recommandations formulées par la Cour des comptes en février 2006 corroborent celles formulées par MM. Louis Giscard d'Estaing et Augustin Bonrepaux en juin 2005. Celles-ci visent à :

- préciser la nature et la portée des engagements de l'État ;
- limiter la programmation à un petit nombre de grands projets ;
- améliorer la concertation avec les collectivités territoriales ;
- veiller à l'adéquation entre les projets de loi de finances annuels et la programmation ;
- améliorer le suivi financier et physique des projets.

Le comité interministériel du 6 mars dernier a approuvé cette logique, qui conduit notamment à éviter d'inscrire dans les contrats des projets irréalisables. Désormais, si un projet n'est pas commencé à hauteur de 10 % au bout de 18 mois, il fera l'objet d'un dégageant d'office, à l'instar de ce qui se pratique pour les crédits européens.

Le Gouvernement a décidé d'engager avec les partenaires territoriaux la négociation d'une nouvelle génération de contrats pour la période 2007 - 2013. Cette période correspond à celle retenue pour la programmation des fonds européens.

Les futurs contrats de projets État-régions seront concentrés sur un nombre limité de thématiques prioritaires et de projets d'investissement d'envergure nationale, suscitant des effets d'entraînement importants pour les territoires. Les trois thématiques prioritaires sont :

- la compétitivité et l'attractivité des territoires ;
- la gestion durable des ressources naturelles ;
- et l'amélioration de la cohésion sociale et territoriale.

Les politiques de l'emploi et de la formation professionnelle, liées aux stratégies de compétitivité et d'accompagnement des mutations économiques, pourront également être contractualisées, sur la base d'objectifs régionaux. L'État n'a pas l'intention de faire financer ces politiques par les régions. À ce titre, il convient de souligner que les routes ne feront plus partie des contrats de projets, compte tenu de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Les projets inscrits dans les contrats de plan 2000 - 2006 seront menés jusqu'à leur terme. Sur les 13,8 milliards d'euros de recettes résultant de la vente des autoroutes, 4 milliards d'euros seront affectés à l'Agence pour le financement des infrastructures de transport, afin de financer la stratégie de l'État pour les grands itinéraires, y compris ferroviaires.

Le « volet territorial » des contrats est une préoccupation majeure des parlementaires. Les futurs contrats de projets en comprendront un, afin de soutenir les projets d'investissement de moindre ampleur répondant à des thématiques limitativement énumérées. Des projets s'inscrivant dans des démarches territoriales infrarégionales pourront être retenus de façon sélective pour soutenir les dynamiques de développement des territoires à une échelle plus fine, en fonction de l'intérêt qu'ils présentent en termes d'emploi et de compétitivité économique. Ils porteront sur les thématiques suivantes :

- politiques de développement durable des agglomérations, concourant notamment aux stratégies de compétitivité et de meilleure intégration du tissu urbain ;
- développement numérique des territoires, lié aux démarches de compétitivité économiques ;
- stratégies territoriales d'adaptation au changement climatique par la promotion des énergies renouvelables et la maîtrise de la demande énergétique ;
- gestion équilibrée de la ressource en eau ;
- prévention des risques naturels ;
- et adaptation des services au public et accompagnement des initiatives innovantes en matière de services à la personne, y compris la reconversion de structures hospitalières en établissements de moyen et long séjours pour personnes âgées et l'adaptation des structures spécialisées pour les personnes handicapées.

Les projets concernés par le « volet territorial » doivent s'inscrire à un niveau infrarégional, qui concerne les pays, les agglomérations, ainsi qu'éventuellement les intercommunalités. Le Gouvernement a rappelé que les régions étaient, certes, des partenaires privilégiés des contrats de projets, mais pas des partenaires exclusifs. Un sujet qui intéresse une agglomération ou un département, mais qui ne retient pas l'attention d'une région, pourra faire l'objet d'une contractualisation. En ce qui concerne le calendrier, les préfets de régions ont reçu le 6 mars dernier une lettre de mission du Premier ministre leur demandant d'identifier pour la fin du mois d'avril, dans chaque région, les grands projets. Avant l'été, les préfets de région recevront un mandat de négociation précis pour que les contrats puissent être signés avant la fin de l'année.

Sur la base des informations collectées par les préfets de régions, le Gouvernement préparera un cadrage financier pluriannuel qui sera présenté au prochain comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires. Il importe en effet de connaître les capacités d'engagement des collectivités territoriales pour pouvoir estimer la charge financière relevant de l'État.

**Le Président Pierre Méhaignerie** s'est interrogé sur la concordance du calendrier de programmation des contrats de projets et des fonds européens.

**M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'Aménagement du territoire**, a souligné qu'il convenait de maintenir la logique selon laquelle un investissement financé par des fonds européens devait être complété par un investissement français équivalent. En outre, la correspondance des calendriers doit permettre d'améliorer l'emploi des crédits.

**Le Président Pierre Méhaignerie** s'est interrogé sur la manière dont vont être définies les priorités assignées aux fonds européens. Sur quelles zones seront-ils engagés ? Pourra-t-on continuer de cumuler les différentes sources de financement, qui aboutissent à ce que le taux de subvention d'un projet atteigne parfois le niveau, déraisonnable, de 80 % ?

**M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'Aménagement du territoire**, a souligné que les fonds structurels européens représenteraient, sur la période 2007 - 2013, une enveloppe de 12,7 milliards d'euros. Les préfets de régions ont pour mission d'identifier les projets structurants sur chaque territoire en respectant les priorités de la stratégie de Lisbonne c'est-à-dire la compétitivité, la cohésion et le développement durable. Les axes des contrats de projet s'inscrivent d'ailleurs parfaitement dans les priorités de la stratégie de Lisbonne et dans les orientations du cadre de référence stratégique national. En outre, il faut favoriser une plus grande souplesse dans l'utilisation des crédits et parvenir à une identification plus ciblée des territoires, qui devrait permettre de financer un plus grand nombre de projets.

**M. Jean-Louis Dumont** s'est interrogé sur les raisons pour lesquelles la délégation de gestion des fonds structurels européens aux régions n'était pas poursuivie par l'État. Par ailleurs, se pose le problème de la

cohérence des fonds structurels avec les aides au développement économique. Les préfets viennent d'ouvrir des négociations sur ce sujet.

**M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'Aménagement du territoire**, a rappelé qu'il s'agissait des aides à finalité régionale, qui n'ont pas de lien avec les fonds structurels européens, ni avec les contrats de projets. Ce sont des aides économiques accordées par l'État et dont le prolongement a été autorisé à Bruxelles après d'âpres négociations. Alors que la Commission voulait y mettre fin, le Gouvernement a obtenu que 15,5 % de la population française, soit 9,1 millions de personnes, puissent être concernées par ces aides. Une période transitoire de deux ans est prévue permettant de couvrir 6,9 % de population supplémentaire. Le zonage 2000 - 2006 comprenait des bassins d'emplois très densément peuplés. La France a été autorisée à opérer un ciblage plus précis sur des zones de 50.000 habitants, et 20.000 pour des opérations concernant les PME, ce qui permet de concentrer les aides sur les territoires les plus fragiles. Un volet de 430.000 habitants a été, en quelque sorte, gardé en réserve pour faire face à des situations de crise. Cette réserve s'est faite au détriment de l'Île-de-France, qui est suffisamment attractive d'un point de vue économique. Les remontées des préfets indiquent une grande satisfaction des élus locaux qui sont plus nombreux, désormais, grâce à ce nouveau ciblage, à pouvoir bénéficier de la prime d'aménagement du territoire.

**M. Michel Bouvard** a indiqué que ce nouveau ciblage était plus satisfaisant car certaines zones de revitalisation rurale ne pouvaient pas, dans l'ancien zonage, bénéficier de la prime d'aménagement du territoire.

**M. Charles de Courson** a indiqué que ce zonage pouvait effectivement comprendre les territoires de moins de 20.000 habitants. Il s'est étonné de la brièveté des délais pour l'élaboration des contrats de projets. Les préfets ont en effet indiqué aux élus locaux que ceux-ci devaient signaler les projets qu'ils voulaient voir financer d'ici le 21 avril. Il est, par ailleurs, regrettable que, compte tenu des nouvelles priorités des contrats de projets, ceux-ci se concentrent surtout sur des zones urbaines. Les zones rurales ne sont concernées que par quelques axes, comme celui sur les ressources hydrauliques. Enfin, il a souhaité connaître l'ordre de grandeur du budget que l'État comptait consacrer aux contrats de projets.

**M. Gilles Carrez, Rapporteur général**, s'est interrogé sur la clef de répartition des 9 milliards d'euros entre le Fonds européen de développement régional (FEDER) et le Fonds social européen (FSE). S'agit-il bien, respectivement de 56 % et 44 % ?

**M. Augustin Bonrepaux** a rappelé que la loi du 13 août 2004 a permis d'expérimenter la délégation de gestion des fonds structurels européens aux régions. Un compte rendu devait dresser le bilan de cette expérimentation qui concerne la région Alsace. Quand ce compte rendu sera-t-il fait ? Pourquoi l'expérimentation n'est-elle pas poursuivie ? Les contrats de plan État-régions s'achevant fin 2006, quels sont les crédits prévus au titre du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire pour financer les projets élaborés par les pays ?

Il est regrettable que les priorités données aux contrats de projets soient essentiellement axées sur les zones urbaines. Les principaux axes que sont la compétitivité, les grands équipements métropolitains, le développement des transports ferroviaires, l'environnement ne concernent pas les zones rurales. Des financements sont-ils prévus en faveur des conventions de massif ? Des dispositifs sont-ils prévus pour favoriser la péréquation entre les territoires ? Les fonds structurels européens ne doivent pas financer de petits projets comme les salles polyvalentes. Cependant, les projets actuels sont très rarement financés à hauteur de 80 %, comme cela a pu être affirmé, mais plutôt à hauteur de 50 %. Ces contrats de projets donnent le sentiment que la politique menée n'est pas celle de l'aménagement du territoire, mais davantage celle de la concentration de moyens sur quelques territoires.

**M. Michel Bouvard** a tenu à saluer l'action du Gouvernement, qui a permis le maintien des aides à finalité régionale, alors que les premiers projets de la Commission européenne ne les autorisaient plus dans notre pays.

S'agissant des fonds structurels européens, il a demandé comment avaient été calculées les enveloppes régionales. Les problèmes des territoires à handicap structurel permanent ont-ils été pris en compte, comme la Commission européenne conseille de le faire, avec des systèmes appropriés de majoration ? Quelles garanties a-t-on que les fonds structurels comme le FEDER, le FSE et le FEADER (ex FEOGA) ne seront pas employés dans les nouveaux CPER, en substitution de crédits émanant de l'État ? L'élaboration du nouveau Cadre de référence stratégique national (CRSN) a permis la consultation des régions, avec l'Association des régions de France, mais pas celle des comités de massif, car le Conseil national de la montagne ne s'est pas réuni depuis deux ans. On peut espérer que la transformation du programme INTERREG en « objectif 3 » signifiera une

augmentation des crédits. Mais comment seront gérées les enveloppes affectées à cette coopération, par exemple pour les trois massifs franco-suisse, pyrénéen et alpin ? Comment ces crédits seront articulés avec les fonds affectés aux massifs ?

S'agissant des CPER, comment seront articulées les enveloppes finalisées dans les régions avec les conventions interrégionales de massif (CIM), encore en cours d'exécution ? Quel sera le rôle du préfet coordonnateur dans la prise en compte de ces conventions ? Le calendrier sera-t-il le même ou spécifique, sachant que les schémas interrégionaux de massif ne sont pas finalisés ?

La prochaine programmation budgétaire communautaire prévoit seulement 3 milliards d'euros pour les réseaux transeuropéens de transport (RTET), alors que le Commissaire européen aux transports, M. Jacques Barrot, en avait souhaité davantage. On sait leur effet de levier et de dynamisation des territoires, par exemple dans le domaine ferroviaire : TER, résorption des nœuds saturés et grands projets européens. Comment articulera-t-on ces projets avec les priorités en matière d'aménagement du territoire ?

**M. Yves Deniaud** a noté que les routes sont exclues des CPER. M. Dominique Perben, ministre des Transports, a récemment défini une stratégie intéressante en matière de projets d'itinéraire. Dans cette stratégie, les projets seront financés par l'État, mais les collectivités locales pourront y participer. Il faudrait préciser cette participation : sous quelle forme, dans quelles proportions, et savoir quelles collectivités seront concernées ?

**M. Jean-Louis Dumont** a rappelé la spécificité du CPER en région Lorraine, avec la prise en compte de l'« après-mines », notamment les bassins ferrifères, charbonniers ou même sidérurgiques. Comment, dans la nouvelle génération de contrats État-Région, sera prise en compte la « souffrance » économique et sociale de ces régions ?

Le CRSN concentre beaucoup de crédits du FSE sur l'exécution du plan de cohésion sociale, qui relève de la compétence de l'État. Comment seront pris en compte les besoins de formation professionnelle, qui sont de la compétence des régions, sachant qu'elle concourt à la bonne remise sur le marché du travail de personnes en difficulté.

La centralisation de la gestion des fonds structurels européens, qui reste entre les mains des préfets dans la prochaine programmation, est contraire à la logique européenne. On peut également s'interroger sur la cohérence du calendrier et du cadrage. Le financement des pôles de compétitivité et d'excellence n'ôtera-t-il pas toute marge de manœuvre, et par là même entraînera des désillusions et des espoirs déçus ?

Concernant la consommation des fonds des CPER en 2006, quelle assurance aura-t-on que l'on ira jusqu'au bout des financements annoncés ?

**M. Jean-Pierre Gorges** a demandé si les élus pourraient disposer d'un « mode opératoire », alors que la Commission d'enquête avait critiqué la complexité des financements croisés.

**M. Louis Giscard d'Estaing** a demandé si on allait résoudre le problème rencontré dans la précédente génération de contrats, à savoir que l'absence de réalisation d'études appropriées avait empêché le lancement des projets correspondants.

**M. Jean-Jacques Descamps** a interrogé le ministre sur le financement des pôles d'excellence rurale.

**M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'Aménagement du territoire**, a apporté les éléments de réponse suivants :

- il ne faut pas confondre les pôles de compétitivité ou les pôles d'excellence rurale avec les contrats de plan. Les premiers constituent une politique fondée sur l'innovation, la recherche et le développement, bref le « contenu », tandis que ces derniers désignent plutôt le « contenant » : d'un côté, par exemple, les projets de recherche, de l'autre le laboratoire où ils seront mis en œuvre ;

- au début de ce mois de mars, pour 300 pôles d'excellence, 424 projets finalisés ont été transmis au ministère : la méthode consistant à donner deux mois aux élus pour déposer leurs dossiers et trois mois au Gouvernement pour les expertiser et les labelliser est donc efficace ; il est nécessaire d'aller vite pour mettre en œuvre la contractualisation ;

- il va de soi que tous les dossiers ne seront pas acceptés : on ne peut encadrer le régime des contrats de plan sans accepter une certaine sélectivité, ce qui correspond aux demandes formulées par les parlementaires et la Cour des comptes ;

- la politique conduite par le ministère poursuit la recherche du meilleur équilibre entre le développement des zones rurales et celui des zones urbaines. L'inquiétude légitime exprimée par le Président Pierre Méhaignerie à l'égard d'une tentation de concentrer les actions autour des villes principales devrait pouvoir être dissipée par la mise en place des pôles de compétitivité, des pôles d'excellence rurale et de la charte de modernisation des services publics en milieu rural, qui ont vocation à être intégrés dans les contrats. Au-delà des projets concernant le développement des routes ou du réseau ferré, qui fait d'ailleurs l'objet d'un important volet de régénération, ceux relatifs au développement des nouvelles technologies de l'information constitueront un levier important pour combler le fossé entre zones rurales et zones urbaines ;

- le FEDER a été privilégié par rapport au FSE, dans la mesure où son effet d'entraînement est plus fort ; de plus, il a vocation à intervenir sur l'ensemble du territoire national ;

- un rapport sur l'expérimentation menée en Alsace sera présenté avant l'été. Cette expérimentation, qui est mise en œuvre depuis trois ans, devrait se poursuivre ; si elle donne lieu à une évaluation positive, elle sera élargie à d'autres régions ;

- s'agissant des contrats concernant les pays ou les agglomérations, tous les engagements pris au titre de la période 2000 - 2006 seront tenus ;

- concernant la péréquation, le volet territorial sera modulé selon les régions. Pour autant, les contrats de plan ne constituent pas par nature un outil de péréquation ;

- les actions « Interreg » correspondent aujourd'hui à l'objectif 3 du FEDER. L'enveloppe correspondante passe de 427 millions d'euros, pour 2000 - 2006, à 748 millions d'euros pour 2007 - 2013. Les crédits relatifs à l'objectif 3 touchant au « transfrontalier » sont en augmentation de 50 % ;

- la répartition des crédits européens en métropole obéit à trois critères fixés par l'Union : le nombre d'habitants, le nombre de chômeurs au-dessus de la moyenne nationale et la densité de population ;

- le calendrier pour les massifs est le même que celui des contrats de projet, qu'il s'agisse des zones de montagne ou des fleuves ;

- conformément à la volonté du Gouvernement de mener à bien la logique d'itinéraires, sous-tendue par le maintien dans le giron de l'État de certains grands axes nationaux, il sera proposé aux collectivités locales concernées qui le souhaitent de conclure des partenariats ciblés et distincts. Ces partenariats se feront indépendamment des contrats de projets conclus avec les communes ;

- le volet « après-mines » figurera dans les futurs contrats de projets, au nom de la cohésion sociale ;

- il est indispensable de disposer d'études précises avant la signature des contrats ; les préfets de région ont été alertés sur ce point. Il faut ne pas renouveler les erreurs constatées lors de la précédente génération de contrats, où l'on a vu le coût de certains budgets multiplié par trois par rapport aux prévisions, souvent au détriment d'autres projets, ce qui est inacceptable. L'État participera au financement de l'ingénierie nécessaire à ces études. On peut d'ailleurs constater que la plupart des collectivités locales savent depuis longtemps ce qui est prioritaire ou non.

**Le Président Pierre Méhaignerie** s'est interrogé sur la place du FEADER dans le dispositif. Il a également souligné que la principale difficulté à laquelle ont été confrontés les élus, ces six dernières années, a été l'extrême complexité du schéma institutionnel. On constate un enchevêtrement des responsabilités. L' élu d'une commune ou d'une agglomération est obligé de contractualiser avec le département, la région, l'État et l'Union européenne, sans la moindre harmonisation entre ces différents interlocuteurs.

**M. Jean-Pierre Gorges** a regretté une certaine politisation de l'action des régions et sur le fléchage de crédits dont sont aujourd'hui victimes bon nombre de communes.

**M. Christian Estrosi, ministre délégué à l'Aménagement du territoire**, a répondu que la répartition des crédits du FEADER relève de la seule responsabilité du ministre de l'Agriculture, seul le FEDER étant à la charge du ministre de l'Aménagement du territoire.

*MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE***Jeudi 23 mars 2006**

*Auditions, ouvertes à la presse, sur les services de l'État à l'étranger :*

*– M. Pierre Moraillon, directeur des relations internationales, direction générale du Trésor et de la politique économique, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.*

*– M. Louis-Michel Morris, directeur général d'UBIFRANCE (Agence française pour le développement international des entreprises).*

*– M. Dominique Bureau, directeur des affaires économiques et internationales, ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, accompagné de M. Philippe Gratadour, chargé de la sous-direction des actions internationales.*

---

**Informations relatives à la Commission**

I. – La commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan a nommé :

- *M. Patrice Martin-Lalande*, Rapporteur pour information sur la LOLF et la société de l'information,

- *M. Jean-Pierre Brard*, Rapporteur pour information sur les tendances récentes du marché de l'immobilier en France.

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

**Mardi 21 mars 2006**

*Présidence de M. Guy Geoffroy, vice-président*

Statuant en application de l'article 88 du Règlement, la Commission a examiné, sur le rapport de **M. Pierre Morel-A-l'Huissier**, les amendements au projet de loi organique relatif à l'élection du Président de la République (n° 2883).

**M. René Dosière** a demandé la levée de la forclusion du délai de dépôt sur deux amendements qu'il souhaitait soumettre au débat.

**M. Guy Geoffroy, président**, a donné un accord de principe sur le fondement du cinquième alinéa de l'article 99 du Règlement.

**Article 1<sup>er</sup>** (art. 3, paragraphe I, de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel) : *Allongement de la période préparatoire à l'élection – Actualisation de la liste des « présentateurs »* :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 9 de M. Michel Vaxès après que **le rapporteur** eut précisé que la Commission avait rejeté un amendement ayant le même objet lors de la réunion qu'elle a tenue sur le fondement de l'article 86 du Règlement.

**Après l'article 5 :**

Avec un avis défavorable du **rapporteur** qui a rappelé la nécessité d'exclure des lois organiques les dispositions relevant de la loi ordinaire, la Commission a *repoussé* l'amendement n° 10 de M. Jérôme Rivière.

\*

**Mercredi 22 mars 2006**

*Coprésidence de M. Philippe Houillon, président de la commission  
des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République  
et de M. Jean-Michel Dubernard, président de la commission  
des Affaires culturelles, familiales et sociales*

La Commission a procédé à l'audition conjointe avec la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de M. Pascal Clément, garde des Sceaux, ministre de la Justice, et de M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, sur la réforme des tutelles.

**Le compte rendu de cette réunion se trouve à la page 616**

\*

**Mercredi 22 mars 2006**  
*Présidence de M. Alain Marsaud, secrétaire*

Statuant en application de l'article 88 du Règlement, la Commission a examiné, sur le rapport de **M. Guy Geoffroy, suppléant M. Patrick Delnatte**, les amendements au projet de loi relatif au contrôle de la validité des mariages (n° 2838)

**M. Guy Geoffroy, rapporteur**, a indiqué avoir obtenu du ministère de la Justice des statistiques précises s'agissant du nombre de mariages annulés, en forte hausse depuis une dizaine d'années. Ainsi, alors que 449 mariages ont été annulés par le juge en 1995, 786 l'ont été en 2004, ce qui représente une progression de 75 %.

Il a ajouté que 1 210 procédures d'annulation avaient été engagées en 2004, dont 57 % à l'initiative du ministère public, et que 86 % de ces procédures concernaient des mariages mixtes. Il a également noté que le taux d'annulation des mariages par le juge était très élevé, puisque 65 % des procédures débouchent sur une annulation.

**M. Jean-Pierre Blazy** a jugé ces statistiques intéressantes et a regretté qu'elles n'aient pu être communiquées plus tôt au rapporteur.

**M. Alain Marsaud, président**, a estimé que la Commission ne pouvait qu'être satisfaite de l'opiniâtreté de son rapporteur, puisque celle-ci lui a permis d'obtenir du ministère de la Justice qu'il communique les statistiques à sa disposition.

**Article 1<sup>er</sup>** (art. 63 du code civil) : *Composition du dossier de mariage et audition des futurs époux* :

La Commission a examiné le sous-amendement n° 19 de M. Jean-Pierre Blazy à l'amendement n° 1 rectifié de la Commission, visant à permettre au maire de déléguer l'audition préalable des futurs époux à un ou plusieurs de ses adjoints, et à prévoir que les fonctionnaires titulaires du service de l'état civil de la commune auxquels le maire pourra déléguer l'audition préalable des époux devront être spécialement formés à cet effet.

**Le rapporteur** a rappelé, d'une part, que les adjoints au maire tenaient leurs compétences en matière d'état civil du code général des collectivités territoriales et, d'autre part, que la détermination des modalités de formation des agents chargés des auditions relevait du domaine réglementaire et n'avait donc pas sa place dans le code civil.

La Commission a alors *repoussé* ce sous-amendement.

Puis, la Commission a examiné l'amendement n° 23 de M. Jean-Pierre Blazy, prévoyant que, lorsque le conjoint étranger réside à l'étranger, le compte rendu de son audition est adressé non seulement à l'autorité diplomatique ou consulaire territorialement compétente, mais aussi aux futurs conjoints.

**M. Jean-Pierre Blazy** a indiqué que cet amendement visait à donner plus de transparence à l'enquête administrative sur les intentions matrimoniales, en assurant une complète information des futurs conjoints.

**Le rapporteur** a rappelé que la fixation des modalités de déroulement de l'audition des futurs époux relevait du règlement. Il a ajouté que les modalités d'audition des futurs époux faisaient déjà l'objet d'une circulaire, qui, en prévoyant que le compte rendu de l'audition doit être signé par les personnes entendues, donne satisfaction à l'auteur de l'amendement.

**M. Jean-Pierre Blazy** a regretté que cet amendement fasse l'objet d'un avis défavorable du rapporteur pour de simples raisons de forme.

La Commission a alors *repoussé* cet amendement.

Puis, elle a *repoussé* l'amendement n° 17 de M. Thierry Mariani, le **rapporteur** ayant rappelé que le projet de loi faisait de l'audition des époux une condition préalable à la publication des bans et rendait donc inutile de surseoir à celle-ci dans l'attente de la réception du compte rendu de l'audition.

Elle a ensuite *repoussé* l'amendement n° 20 de M. Jean-Pierre Blazy, devenu sans objet.

La Commission a *repoussé* le sous-amendement n° 21 de M. Jean-Pierre Blazy à l'amendement n° 2 rectifié de la Commission, le **rapporteur** ayant rappelé que la formation des agents chargés de l'état civil relevait du domaine réglementaire et non législatif.

Elle a également *repoussé* les sous-amendements n° 24 et 22 du même auteur à l'amendement n° 2 rectifié de la Commission, le premier visant à renforcer la transparence du dispositif de contrôle de la validité du mariage, le second devenu sans objet.

**Article 3** (art. 171-1 à 171-8 [nouveaux] du code civil) : *Contrôle de la validité des mariages des Français à l'étranger* :

La Commission a examiné l'amendement n° 25 de M. Jean-Pierre Blazy.

**M. Jean-Pierre Blazy** a indiqué que cet amendement visait à donner aux couples mixtes le choix de se marier selon la loi française devant l'autorité diplomatique ou consulaire, lorsque l'un des futurs époux français l'a demandé. Il a ajouté que ce choix permettrait non seulement aux époux d'exercer leur liberté, mais aussi de mieux contrôler les mariages.

**Le rapporteur** ayant émis un avis défavorable en notant que l'amendement reviendrait sur le principe selon lequel les autorités consulaires ne peuvent célébrer à l'étranger que les mariages entre deux personnes de nationalité française et serait contraire aux engagements internationaux de la France, la Commission a *repoussé* cet amendement.

La Commission a, pour les mêmes raisons, repoussé l'amendement n° 26 de M. Jean-Pierre Blazy.

**Art. 171-4** : Opposition à la célébration du mariage :

La Commission a examiné l'amendement n° 27 de M. Jean-Pierre Blazy visant à préciser que, lorsque des indices sérieux laissent présumer que le mariage envisagé encourt la nullité, le procureur de la République compétent est saisi et les parties informées « sans délai ».

**Le rapporteur** ayant jugé cette précision utile et conforme à l'esprit de la loi, la Commission a *accepté* cet amendement.

**Article 3** (art. 171-1 à 171-8 [nouveaux] du code civil) : *Contrôle de la validité des mariages des Français à l'étranger* :

**M. Jean-Pierre Blazy** a présenté l'amendement n° 28 précisant le caractère impératif du délai de deux mois pendant lequel le procureur peut faire opposition à la célébration d'un mariage.

Après que **le rapporteur** eut rappelé que le projet de loi prévoyait d'ores et déjà un délai impératif de deux mois, la Commission a *repoussé* l'amendement.

La Commission a ensuite *repoussé* l'amendement n° 29 présenté par **M. Jean-Pierre Blazy** ayant pour objet de soumettre la mainlevée de l'opposition à la célébration d'un mariage à une procédure contradictoire, **le rapporteur** ayant expliqué que celle-ci était déjà prévue par le nouveau code de procédure civile, qui relève du domaine réglementaire.

**M. Jean-Pierre Blazy** a ensuite présenté le sous-amendement n° 30 à l'amendement n° 8 de la Commission, visant à préciser que l'inopposabilité du mariage étranger non transcrit est sans effet sur les droits des enfants. **Le rapporteur** a expliqué que, depuis la suppression de la distinction entre enfant légitime et enfant naturel par une ordonnance de juillet 2005, le seul effet du mariage à l'égard des enfants concernait la présomption de paternité, question réglée par l'amendement n° 8 de la Commission. La Commission a alors *repoussé* le sous-amendement.

La Commission a ensuite *repoussé* les amendements n°s 31 et 32 de **M. Jean-Pierre Blazy** ayant pour objet d'accroître la transparence du dispositif de contrôle de la validité du mariage au moment de sa transcription, **le rapporteur** ayant jugé le premier inutile et le second trop imprécis.

**Le rapporteur** a présenté un amendement donnant à l'autorité diplomatique ou consulaire les mêmes possibilités de délégation pour une audition en vue de la transcription d'un mariage que pour une audition en vue de la célébration d'un mariage. La Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 33 de **M. Jean-Pierre Blazy**. Elle a également *repoussé* l'amendement n° 34 présenté par le **même auteur** visant à enserrer l'opposition à la transcription d'un mariage dans un délai d'un an à compter de la célébration, **le rapporteur** ayant fait valoir que la demande de transcription pouvait intervenir plus d'un an après la célébration.

**M. Jean-Pierre Blazy** a présenté l'amendement n° 35 instituant une transcription de droit d'un mariage célébré sans certificat de capacité, en l'absence de réponse du parquet dans le délai requis. Après que **le rapporteur** eut rappelé que l'objectif du projet de loi était précisément d'empêcher des transcriptions par défaut, la Commission a *repoussé* l'amendement, ainsi que, pour les mêmes raisons, le sous-amendement n°44 de **M. Jean-Pierre Blazy** à l'amendement n°11 de la Commission.

**M. Jean-Pierre Blazy** a ensuite présenté l'amendement n° 36 qui supprime l'article 171-8 du code civil tel qu'introduit par le projet de loi, son auteur ayant expliqué qu'il aurait pour conséquence de rendre très difficile la célébration de tout mariage mixte.

**Le rapporteur** a au contraire considéré que ces dispositions permettraient des contrôles effectifs en autorisant de surseoir à la transcription d'un mariage. La Commission a *repoussé* l'amendement.

**Article 4** (art. 176 du code civil) : *Contenu et caducité de l'acte d'opposition à la célébration du mariage* :

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 37 présenté par **M. Jean-Pierre Blazy, le rapporteur** l'ayant considéré satisfait par le projet de loi qui prévoit une obligation de motivation de l'acte d'opposition à mariage.

La Commission a ensuite *repoussé* le sous-amendement n° 39 de **M. Jean-Pierre Blazy** à l'amendement n° 14 de la Commission, visant à éviter la multiplication des oppositions aux mariages.

**M. Jean-Pierre Blazy** a présenté l'amendement n° 38 visant à maintenir la caducité au bout d'un an d'une opposition formée par le ministère public à la célébration d'un mariage. **Le rapporteur** a estimé que la suppression de cette caducité se justifiait dans la mesure où le procureur est le gardien de l'ordre public. La Commission a *repoussé* l'amendement.

#### **Après l'article 5**

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 43 de M. Marc Le Fur visant à autoriser le juge aux affaires familiales saisi d'une demande de divorce à annuler le mariage.

**Article 6** (art. 47 du code civil) : *Force probante des actes de l'état civil étrangers* :

La Commission a *repoussé* les amendements n°s 40 et 45 de **M. Jean-Pierre Blazy**, ainsi que l'amendement n°18 de M. Thierry Mariani.

#### **Après l'article 8**

**M. Jean-Pierre Blazy** a présenté l'amendement n° 41 prévoyant le dépôt d'un rapport annuel au Parlement sur l'application de la loi. **Le rapporteur** a estimé que le rapport déposé en application de la loi du 26 novembre 2003 relative à l'immigration contenait déjà des indications sur les mariages mixtes et les mariages célébrés à l'étranger. La Commission a alors *repoussé* l'amendement.

La Commission a enfin *repoussé* l'amendement n° 42 présenté par **M. Jean-Pierre Blazy** modifiant le titre du projet de loi.

---

#### **Informations relatives à la Commission**

I. – *M. Jacques Brunhes* a donné sa démission de membre de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

*En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement*, le groupe des député-e-s communistes et républicains a désigné *M. André Gerin* pour siéger à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (*J.O* du 18/03/2006).

II. – *M. Patrick Bloche* et *M. Christian Paul* ont donné leur démission de membres de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

*En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement*, le groupe socialiste a désigné *M. Marc Dolez* et *Mme Ségolène Royal* pour siéger à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République (*J.O* du 21/03/2006).

## COMMISSION D'ENQUÊTE

**CHARGÉE DE RECHERCHER LES CAUSES DES DYSFONCTIONNEMENTS DE LA JUSTICE DANS L'AFFAIRE  
DITE D'OUTREAU ET DE FORMULER DES PROPOSITIONS POUR ÉVITER LEUR RENOUVELLEMENT**

### Mardi 21 mars 2006

*Table ronde intitulée « L'état de la réflexion sur la réforme de l'instruction » réunissant :*

- *Mme Michèle-Laure Rassat et M. Jean Pradel, professeurs émérites des facultés de droit.*
- *M. Didier Guérin, président de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Versailles.*
- *M. Gilbert Thiel, premier juge d'instruction du tribunal de grande instance de Paris.*
- *Me Daniel Soulez-Larivière, avocat.*

\*

*Auditions de :*

- *Mme Sylvie Véran, journaliste au Nouvel Observateur.*
- *Mme Delphine Saubaber, journaliste à l'Express.*
- *M. Jean-Marie Pontaut, rédacteur en chef du service investigations à l'Express.*
- *M. Gilles Balbastre, journaliste au Monde diplomatique.*
- *M. Jean-Michel Décugis, journaliste au Point.*

\*

### Mercredi 22 mars 2006

*Auditions de :*

- *Mme Naïma Rudloff, secrétaire générale du Syndicat national FO des magistrats.*
- *Mme Marylise Lebranchu, députée du Finistère, ancienne garde des sceaux.*
- *M. Dominique Perben, ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, ancien garde des sceaux.*
- *MM. Olivier Damien, secrétaire général adjoint du Syndicat des commissaires et hauts fonctionnaires de la police nationale (SCHFPN) et Denis Collas, commissaire principal de la préfecture de police, direction de la police judiciaire.*

\*

### Jeudi 23 mars 2006

*Table ronde intitulée intitulée « La réforme de l'instruction : l'avis des organisations professionnelles – le regard du droit comparé » réunissant :*

- *Mme Catherine Vandier, membre du Bureau de l'Union syndicale des magistrats.*
- *M. Christophe Regnard, vice-président du Conseil national de l'Union syndicale des magistrats.*
- *Mme Geneviève Giudicelli-Delage, professeur à l'Université Paris-I.*
- *Mme Délou Bouvier, secrétaire générale adjointe du Syndicat de la magistrature ;*
- *M. Ollivier Joullin, membre du Syndicat de la magistrature.*
- *M. Claude Choquet, président de l'Association française des magistrats instructeurs.*
- *M. Frank Natali, président de la Conférence des bâtonniers.*
- *M. Paul-Albert Iweins, président du Conseil national des barreaux.*
- *M. Yves Repiquet, Bâtonnier de l'Ordre des avocats du barreau de Paris.*

**MISSION D'INFORMATION  
SUR LA GRIPPE AVIAIRE : MESURES PRÉVENTIVES**

**Mardi 21 mars 2006**

*Échange de vues sur l'organisation des travaux de la mission.*

---

**OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION  
DES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES**

**Mardi 21 mars 2006**

*– Demande d'audition publique sur le protocole de Londres ;*

*– « Les évolutions scientifiques des émissions de polluants des produits de grande consommation » (étude de faisabilité).*

---

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

**Mardi 21 mars 2006**

*Audition de Mmes Geneviève Gueydan, directrice de l'action sociale, de l'enfance et de la santé,  
et Odile Marilleau, responsable de l'observatoire de l'égalité femmes-hommes à la mairie de Paris.*

---