

- 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° 11

---

*Du mardi 4 au jeudi 6 avril*

*Service de la Séance*



## SOMMAIRE

PAGES

### AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

- Création d'un ordre national des infirmiers  
*Examen du rapport* ..... 771
- Réunion commune avec la commission pour les médias de la Chambre des députés du Parlement de la République tchèque sur la télévision numérique de terre ..... 781
- Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale ..... 786
- Informations relatives à la commission ..... 786

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

- Gestion des matières et déchets radioactifs  
*Examen des amendements art. 88* ..... 787
- Informations relatives à la commission ..... 788

### DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES

- Proposition de résolution création d'une commission d'enquête sur le déroulement des opérations concernant l'ex-*porte-avions Clémenceau*  
*Examen du rapport* ..... 789

### FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN

- Audition de M. Pierre Gadonneix, *président d'EDF* ..... 795
- Audition de M. Guy Paraire, *directeur général de la Gendarmerie nationale* ..... 801
- Suivi de la MEC sur le droit d'asile : communication ..... 804
- Mission d'évaluation et de contrôle
  - Auditions sur la gouvernance des universités dans le contexte de la LOLF ..... 807
  - Informations relatives à la commission ..... 807

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

- Prévention des violences lors des manifestations sportives  
*Examen du rapport* ..... 808
- Informations relatives à la commission ..... 811

### 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 ..... 812

MISSION D'INFORMATION SUR LA GRIPPE AVIAIRE : MESURES PRÉVENTIVES ..... 814



**AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES****Mercredi 5 avril 2006***Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président.*

La commission a examiné, sur le rapport de **Mme Maryvonne Briot**, la proposition de loi portant création d'un ordre national des infirmiers - n° 2996.

Après avoir indiqué que la proposition de loi portant création d'un ordre national des infirmiers recueille le soutien de 227 députés, **Mme Maryvonne Briot, rapporteure**, a souligné que cette réforme est aujourd'hui attendue par de nombreuses associations d'infirmiers, salariés et libéraux, et vise à répondre au besoin réel de structuration d'une profession, qui compte environ 460 000 membres.

Il convient à cet égard de rappeler que les médecins, les chirurgiens-dentistes et les pharmaciens disposent d'un ordre depuis plus de cinquante ans. Les ordres des masseurs-kinésithérapeutes et les pédicures-podologues, initialement prévus par la loi n° 95-116 du 4 février 1995 portant diverses dispositions d'ordre social, ont également été institués par la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique. D'autres pays ont par ailleurs compris très tôt la nécessité de doter la profession d'un organe de régulation et de représentation : l'Irlande, en 1919, le Québec, en 1920, l'Italie, en 1954 et, plus récemment, la Grèce, l'Espagne et le Portugal ont en effet mis en place un ordre des infirmiers. La France fait donc désormais figure d'exception au niveau européen et international.

Parmi les professions paramédicales, les infirmiers sont de surcroît les seuls dont le « *rôle propre* » a été reconnu par la réglementation, mais ils ne disposent toujours pas d'une instance permettant d'encadrer cette spécificité. La profession infirmière doit donc évoluer afin d'améliorer la qualité et la sécurité des soins, tout en répondant aux attentes de ses membres.

L'ordre national des infirmiers, que le présent texte propose de créer, remplira les missions traditionnellement dévolues aux ordres, en assurant la promotion de la profession, à travers notamment le conseil national, en veillant au respect des règles fixées par le code de déontologie et en étudiant les questions ou projets qui lui seront soumis par le ministre chargé de la santé relevant de son domaine de compétences. En collaboration avec la Haute autorité de santé, il organisera également la diffusion des règles de bonnes pratiques en soins infirmiers auprès des professionnels.

L'ordre regroupera l'ensemble des infirmiers en exercice, avec une représentation des trois secteurs d'activité, soit le public, le privé et le libéral. Il sera organisé sur trois niveaux :

- Les conseils départementaux auront notamment pour missions d'inscrire les professionnels au tableau de l'ordre et d'assurer une conciliation en cas de litige entre un patient et un professionnel. Les conseillers départementaux seront élus au suffrage direct par scrutin uninominal et les représentants des infirmiers exerçant à titre libéral constitueront au moins le tiers des membres du conseil.

- Les conseils régionaux ou interrégionaux, également chargés de veiller au respect des dispositions prévues par le code de déontologie, comprendront une chambre disciplinaire de première instance, qui sera compétente pour les infirmiers libéraux. Toutefois, si l'infirmier est salarié, le directeur de l'établissement dont il relève devra informer l'ordre de toute sanction disciplinaire prononcée à son encontre, dans un délai de dix jours et par voie écrite. La proposition de loi prévoit également la consultation du conseil sur le plan régional de développement des formations professionnelles, préalablement à son adoption par le conseil régional, conformément à la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Les conseillers régionaux seront élus par scrutin uninominal par les représentants départementaux des infirmiers relevant du secteur public, du secteur privé et de ceux exerçant à titre libéral.

- Il reviendra au conseil national de fixer le montant de la cotisation, versée obligatoirement à l'ordre par tout professionnel inscrit au tableau, et de répartir son produit entre les conseils en fonction de leurs charges. Il comportera en son sein une chambre disciplinaire nationale, qui connaîtra en appel des décisions rendues par

les chambres de première instance. Enfin, les représentants régionaux ou interrégionaux des infirmiers relevant des trois secteurs d'activité précédemment évoqués procéderont à l'élection des membres du conseil national par scrutin uninominal.

Un débat a suivi l'exposé de la rapporteure.

**Mme Catherine Génisson** a tout d'abord estimé, que si l'on peut partager le constat dressé par la rapporteure quant à l'existence de carences dans le dispositif institutionnel actuel, la proposition de loi s'avère en définitive très décevante. Ce texte ne tient en effet aucun compte des conclusions de la mission de concertation, confiée par le ministre de la santé et des solidarités à M. Edouard Couty, alors qu'elle a permis de mettre en évidence les attentes spécifiques des infirmiers, selon notamment qu'ils exercent à titre libéral ou en établissement de santé. Ce rapport offre également une synthèse harmonieuse entre ces différentes préoccupations, en proposant la création d'un conseil national des infirmiers, parallèlement à celle d'une structure interprofessionnelle, compétente sur certains sujets transversaux, tels que la formation.

Bien que ce texte soit très en deçà des espérances qu'il avait pu susciter, le groupe socialiste entend néanmoins adopter une attitude constructive, en proposant une série d'amendements visant à en améliorer la rédaction. Ils concerneront tout d'abord le problème de la représentation des différents modes d'exercice : la proposition prévoit que les infirmiers libéraux, qui constituent environ 14 % de la profession, sont représentés à hauteur d'un tiers minimum dans les instances ordinales, ce qui semble en soi difficilement compréhensible et, en tout état de cause, de nature à susciter l'ire d'une partie des professionnels concernés, en particulier les hospitaliers. Les dispositions concernant l'institution d'une cotisation obligatoire ainsi que l'exercice des missions de conciliation de l'ordre méritent également d'être amendées.

En préambule, **M. Jean-Luc Prél** a contesté l'organisation des travaux de la commission, dans la mesure où la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) se réunit en ce moment même pour examiner le rapport sur le financement des établissements d'hébergement des personnes âgées. Il a ensuite déclaré se réjouir que le groupe UMP ait enfin décidé de déposer une proposition de loi portant création d'un ordre national des infirmiers, ses auteurs soulignant à juste titre le caractère d'urgence revêtu par cette question. Pour nuancer ce dernier point, il convient en effet de rappeler que l'Assemblée nationale sera appelée pour la quatrième fois à se prononcer sur ce sujet, trois propositions de loi ayant déjà été déposées par le groupe UDF, en 1995, en 2002 et en 2005. Si elle a semblé recueillir l'accord des parlementaires de l'UMP, quant au principe même de la création d'un ordre, la proposition de loi n° 2309, examinée en séance publique en janvier dernier, n'a toutefois pas été adoptée, ces derniers arguant notamment de problèmes de forme. La proposition de loi examinée aujourd'hui par la commission reprend pourtant des paragraphes entiers de ce texte. Aussi les propos tenus par Mme Claude Greff, qui avait évoqué un « harcèlement textuel » à propos des propositions avancées par le groupe UDF, semblent donc particulièrement mal venus.

La profession d'infirmier est aujourd'hui la plus importante en nombre, et peut-être également en qualité. Or d'autres professions, numériquement moins nombreuses, ont été dotées d'un ordre au cours des dernières années, en particulier les pédicures-podologues, dont le nombre est aujourd'hui de 7 000. S'il existe une grande diversité des statuts, les problèmes demeurent cependant les mêmes, qu'il s'agisse d'infirmiers du secteur public, salariés ou libéraux. C'est pourquoi il est nécessaire d'apporter des réponses précises aux problèmes actuels, concernant notamment la formation, les questions déontologiques touchant à la fin de vie ou encore l'évolution des compétences de la profession, liées notamment aux délégations de tâches, terme qui doit être préféré à celui de « transferts de compétences ». Il convient également de souligner que le rôle d'un ordre est très différent de celui des syndicats, qu'il n'a donc pas vocation à concurrencer.

Soulignant que la création d'un ordre suscite un très large consensus parmi les infirmiers libéraux et qu'il recueille une adhésion croissante parmi les salariés, **M. Jean-Luc Prél** s'est félicité de l'inscription de ce texte à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale et indiqué qu'il le votera. Plusieurs amendements pour améliorer le texte seront toutefois présentés et concerneront les sujets suivants :

- La possibilité d'instituer des conseils interrégionaux de l'ordre doit être supprimée, dès lors que la région constitue aujourd'hui l'échelon le plus pertinent pour la mise en œuvre des politiques de santé, comme en témoignent notamment les unions régionales des caisses d'assurance maladie (URCAM), les agences régionales de l'hospitalisation (ARH) ou encore les unions régionales des médecins exerçant à titre libéral (URML).

- Le mode d'élection des représentants des infirmiers dans les différentes instances pose problème, en particulier le terme d'« assemblée générale » des infirmiers semble peu approprié, s'agissant d'un ordre et non d'une association.

- Le montant de la cotisation doit être identique pour tous les infirmiers, comme c'est le cas pour tous les autres professionnels de santé.

**Mme Claude Greff** a tout d'abord félicité M. Richard Mallié et Mme Maryvonne Briot pour la qualité de leur travail, réalisé en collaboration étroite avec les professionnels concernés. En proposant la création d'une structure représentative de l'ensemble de la profession, qui pourra notamment accompagner ses évolutions, la proposition de loi constitue en effet une réponse claire au besoin important et pleinement légitime de reconnaissance des infirmiers. Enfin, il est important de souligner que si le dispositif proposé prévoit la représentation de tous les modes d'exercice, selon les trois grandes catégories évoquées par la rapporteure, la composition des instances ordinales doit d'abord refléter leur activité, et non pas s'inscrire dans une logique de représentativité au sens proportionnel du terme.

**M. Bernard Perrut** a tout d'abord souligné l'importance de cette proposition de loi, qui mérite toute l'attention des commissaires, dans la mesure où elle concerne une profession qui rassemble plus de 450 000 membres et dont le rôle est central au sein de la chaîne de soins. Si la diversité des modes d'exercice est très grande, il faut en effet rendre hommage à tous les infirmiers, qui chaque jour mettent en œuvre des protocoles de soins de plus en plus complexes et promeuvent une approche différente de la prise en charge des malades, s'agissant notamment des soins palliatifs, de l'éducation thérapeutique ou encore de la prévention.

Lors de la séance publique du 26 janvier dernier, le ministre de la santé et de la solidarité a par ailleurs indiqué que des négociations allaient être engagées par l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM) et que, d'autre part, des mesures seraient mises en œuvre pour rendre plus attractive la profession d'infirmier, en particulier en milieu hospitalier. Sur ces deux sujets, il serait intéressant de savoir si des progrès ont été enregistrés.

Le texte examiné aujourd'hui devra en tout cas répondre aux attentes de la profession sur plusieurs points : la formation continue, le contrôle de la déontologie, la prospective démographique, le montant et la modulation de la cotisation et, enfin, l'avenir du Conseil supérieur des professions paramédicales (CSPPM) ainsi que du conseil réunissant certains professionnels paramédicaux libéraux créé par la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé.

**Le président Jean-Michel Dubernard** a souligné que l'objectif de cette proposition de loi est de permettre une reconnaissance globale de la profession d'infirmier, qui passe notamment par la création d'un ordre professionnel, dès lors que d'autres professions paramédicales en disposent déjà et que les infirmiers ne doivent pas avoir le sentiment d'être en quelque sorte mis à part. En tout état de cause, il est important de veiller à ce que les dispositions de ce texte soient réellement applicables et surtout qu'elles ne conduisent pas à des tensions sociales au sein de la profession. Il faudra donc examiner les amendements avec esprit de synthèse et bon sens.

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

**Article 1<sup>er</sup>** : *Création et définition des modalités de fonctionnement de l'ordre national des infirmiers*

#### *Section 1*

#### ***Ordre national des infirmiers***

*Article L. 4312-1 du code de la santé publique*

La commission a examiné un amendement de Mme Catherine Génisson visant à supprimer le caractère obligatoire de l'adhésion des infirmiers à l'ordre national.

**Mme Catherine Génisson** a expliqué que la création de cet ordre est contestée par l'ensemble des organisations syndicales fédérées ou confédérées et qu'il existe un clivage très net entre les organisations infirmières, comme le souligne le rapport de M. Edouard Couty, qui ne se prononce d'ailleurs pas exactement en faveur de la création d'un ordre, mais plutôt d'un conseil national des infirmiers.

**La rapporteure** s'est déclarée défavorable à l'amendement, en rappelant que, selon les termes mêmes du rapport de la mission de concertation, « dans le contexte actuel, avec la création récente des ordres des

*masseurs-kinésithérapeutes et des pédicures-podologues, on voit mal comment ne pas reconnaître la profession des infirmiers par la création d'une structure de type ordinal ».*

**Le président Jean-Michel Dubernard** a alors fait remarquer que la création d'un ordre professionnel n'a de sens que si l'adhésion de tous les professionnels concernés est obligatoire.

La commission a *rejeté* l'amendement.

Puis la commission a examiné un amendement de **Mme Catherine Génisson** visant à soustraire les infirmiers relevant des services de santé de l'Education nationale et des armées de l'obligation d'adhésion à l'ordre.

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

La commission a ensuite examiné un amendement de Mme Catherine Génisson visant à modifier la définition des compétences de l'ordre national des infirmiers.

**Mme Catherine Génisson** a estimé que l'ordre devrait être chargé de veiller au respect des principes d'éthique et des règles déontologiques mais pas au maintien des principes de compétence de la profession, dans la mesure où l'Etat doit rester responsable de la définition des compétences professionnelles, à travers notamment la délivrance du diplôme d'Etat d'infirmier.

**La rapporteure** a alors fait remarquer que la rédaction proposée par l'alinéa 7 de ce texte ne fait que reprendre les dispositions de l'article L. 4121-1 du code de la santé publique, qui a été modifié par la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades, afin précisément d'adjoindre aux missions générales de l'ordre des médecins un rôle en matière de maintien des compétences.

**M. Jean-Luc Prél** a déclaré partager totalement les observations formulées par la rapporteure.

La commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a ensuite examiné un amendement de Mme Catherine Génisson visant à supprimer les dispositions donnant compétence au conseil national de l'ordre des infirmiers pour préparer un code de déontologie.

**Mme Catherine Génisson** a tout d'abord fait remarquer que ce code existe de fait déjà, puisque les règles déontologiques applicables aux infirmiers sont codifiées aux articles R. 4311-1 et suivants du code de la santé publique. Il semble par ailleurs y avoir une contradiction dans la rédaction de cet article, dans la mesure où il est indiqué, dans l'alinéa 8, que le conseil national de l'ordre prépare un code de déontologie tandis que l'alinéa 57 prévoit qu'il est simplement tenu de participer à son élaboration.

Après avoir indiqué que, sur ce dernier point, un amendement présenté par Mme Claude Greff permettra, s'il est adopté, de lever cette ambiguïté, **la rapporteure** a souligné qu'il n'existe pas actuellement de code de déontologie dans la mesure où les règles d'exercice de la profession ont été définies par décret, et qu'il est tout à fait essentiel que les infirmiers soient pleinement responsables de leur définition.

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

La commission a examiné un amendement de la rapporteure visant à modifier la rédaction des alinéas 11 à 13 afin de préciser le champ des compétences de l'ordre des infirmiers.

**La rapporteure** a expliqué que l'amendement vise à rapprocher les modalités de consultation de l'ordre par le ministre de la santé avec celles des autres ordres professionnels et à indiquer plus clairement que son action dans le domaine de la diffusion des bonnes pratiques et de leur évaluation doit se faire en coordination avec la Haute autorité de santé. L'amendement précise enfin que l'ordre « *participe* » au suivi démographique de la profession, afin de tenir compte des compétences actuelles de l'Observatoire national de la démographie des professions de santé.

La commission a *adopté* l'amendement.

La commission a ensuite *adopté* un amendement rédactionnel de **la rapporteure** supprimant les alinéas 15 à 21, afin de distinguer plus clairement les dispositions du code de la santé publique relatives aux conditions d'exercice de celles concernant l'organisation de la profession.



*Section 3***Conseil de l'ordre des infirmiers***Article L. 4312-6 du code de la santé publique*

La commission a examiné un amendement de Mme Catherine Génisson visant à supprimer les conseils départementaux de l'ordre des infirmiers.

**Mme Catherine Génisson** a expliqué que l'amendement vise à reprendre les conclusions du rapport de M. Edouard Couty, qui s'est prononcé en faveur d'une organisation de la profession comportant uniquement deux niveaux, national et régional.

**La rapporteure** s'est opposée à l'amendement en rappelant son attachement à l'institution de conseils départementaux de l'ordre, qui peuvent seuls permettre une gestion adéquate des problèmes locaux.

La commission a ensuite *rejeté* l'amendement, puis *adopté* un amendement rédactionnel de **la rapporteure**.

La commission a examiné un amendement de Mme Catherine Génisson visant à supprimer la mission de conciliation confiée aux conseils départementaux en cas de litige entre un patient et un professionnel.

**Mme Catherine Génisson** a estimé que ces dispositions risquent de susciter de nombreuses contestations, dans la mesure où les représentants ordinaires seront juges et parties dans les litiges qui opposeront des infirmiers à des patients.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, qui a au contraire souligné l'importance de la mission de médiation confiée aux conseils départementaux, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a examiné un amendement de Mme Catherine Génisson visant à exclure du champ de la mission de médiation confiée aux conseils départementaux les litiges mettant en cause des infirmiers salariés ou exerçant à l'hôpital public.

Après que **Mme Catherine Génisson** a précisé que des procédures de médiation sont déjà prévues dans les hôpitaux et les cliniques pour régler ce type de différends, la commission a *rejeté* l'amendement, suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**,

La commission a ensuite examiné un amendement de Mme Catherine Génisson supprimant la référence au terme d'« assemblée générale » et renvoyant à un décret en Conseil d'État la définition des modalités d'élection aux conseils départementaux.

**Mme Catherine Génisson** a jugé nécessaire de préciser par voie réglementaire les conditions d'élection des représentants départementaux afin que les modes de vote soient plus adaptés aux enjeux que le texte dit poursuivre.

**La rapporteure** a émis un avis défavorable à l'amendement, rappelant que le terme d'assemblée générale figure également dans les dispositions du code de la santé publique relatives aux conseils départementaux de l'ordre des médecins et que le vote pourra s'effectuer sur place, par correspondance, ou encore, comme le propose un amendement à venir de Mme Claude Greff, par voie électronique. Les modalités d'élection des membres du conseil pourront enfin être précisées par voie réglementaire.

La commission a *rejeté* l'amendement, puis *adopté* un amendement rédactionnel de **Mme Claude Greff** ayant pour objet de substituer aux termes de « *salariés du secteur public* », ceux d'infirmiers « *relevant du secteur public* ».

La commission a ensuite examiné un amendement de M. Jean-Luc Prével visant à supprimer la mention d'une « *assemblée générale* » des infirmiers chargée de procéder à l'élection des représentants départementaux des infirmiers du secteur public.

**M. Jean-Luc Prével** a estimé que ce terme n'est pas approprié dans la mesure où il ne peut convenir que pour une organisation de type associative, ce qui n'est pas le cas d'un ordre professionnel.

Tout en se ralliant à la proposition de M. Jean-Luc Prével, **Mme Catherine Génisson** a fait remarquer que son amendement, précédemment rejeté, était également motivé par les problèmes rédactionnels posés par cet

article et c'est la raison pour laquelle il proposait de renvoyer à un décret le soin de définir les modalités d'élection des conseillers départementaux.

Après que **la rapporteure** a donné un avis favorable à l'amendement, la commission a *adopté* l'amendement à l'unanimité.

La commission a ensuite *adopté* deux amendements de M. Jean-Luc Préel visant, par coordination, à supprimer le terme d'« assemblée générale » dans les alinéas relatifs aux représentants départementaux des infirmiers des secteurs privé et libéral.

La commission a ensuite examiné un amendement de Mme Catherine Génisson précisant que le conseil départemental de l'ordre comporte une représentation proportionnelle des infirmiers au sein des trois collèges prévus par cet article.

**Mme Catherine Génisson** a jugé inadmissible que les infirmiers libéraux constituent au minimum le tiers des membres du conseil départemental, alors qu'ils ne représentent que 14 % de la profession, ce qui ne peut qu'être de nature à susciter un très vif mécontentement parmi les infirmiers hospitaliers.

**M. Pierre-Louis Fagniez** a également estimé que cette surreprésentation des infirmiers libéraux ne peut être justifiée et qu'elle risque d'être perçue comme une provocation, susceptible d'entraîner de graves contestations dans le milieu hospitalier. Cette disposition doit donc être supprimée, car elle apparaît en définitive contre-productive par rapport aux objectifs poursuivis par la proposition de loi.

**Le président Jean-Michel Dubernard** a alors rappelé que les trois quarts des infirmiers exercent à l'hôpital et qu'il semble dès lors très peu opportun de prévoir une représentation minimale des libéraux à hauteur d'un tiers dans les instances ordinales.

Rappelant que la question de la représentation des infirmiers au sein des instances ordinales avait fait l'objet d'une réflexion approfondie, **M. Richard Mallié** a indiqué que cette solution avait finalement été retenue afin d'éviter que l'ordre soit constitué quasi exclusivement de fonctionnaires. Proposée par l'association pour un ordre infirmier, l'élection des conseillers départementaux par trois « collèges » d'infirmiers, même si ce terme n'est sans doute pas pleinement satisfaisant, présente aussi une garantie de simplicité, en assurant une représentation claire des trois types d'exercice de la profession.

**M. Jean-Luc Préel** a jugé souhaitable, à cet égard de renvoyer à un décret la définition des modalités de désignation des représentants départementaux de l'ordre afin de définir avec plus de souplesse les critères de représentation des infirmiers. C'est d'ailleurs l'objet d'un amendement à venir concernant l'élection des membres du conseil national de l'ordre.

**Mme Claude Greff** s'est dite très attachée à la création de trois collèges représentant les infirmiers exerçant dans les secteurs public, privé et libéral et à ce que les membres des instances ordinales ne soient pas élus proportionnellement à l'importance numérique de chacune de ces catégories afin que la représentation de la profession ne soit pas fragmentée.

**Mme Catherine Génisson** a alors fait observer que ce débat souligne les limites de la proposition de loi, qui tiennent à la prise en compte insuffisante des spécificités de la profession d'infirmier, aujourd'hui essentiellement constituée de salariés. Par ailleurs, alors que la situation sociale actuelle est déjà explosive, l'adoption d'une telle disposition risquerait de mettre le feu aux poudres dans le secteur hospitalier ! Il est inutile de créer un conflit qui n'a pas lieu d'être, dès lors notamment que les infirmiers salariés seront contraints de verser une cotisation à un ordre professionnel dont ils contestent la légitimité.

**Mme Bérengère Poletti** a fait part de son expérience en tant que présidente d'un conseil départemental de l'ordre des sages-femmes, au cours de laquelle elle a pu constater que la création d'un ordre suscitait un intérêt très fort au sein des professionnels libéraux, mais également certaines réticences dans le secteur hospitalier, en raison notamment de l'institution d'une cotisation à l'ordre. En raison de ces différences d'approches et compte tenu notamment de la possibilité de moduler la cotisation en fonction du secteur d'activité, prévue par la proposition de loi, la représentativité des infirmiers, selon qu'ils exercent ou non en libéral, pourrait dès lors être différenciée.

**M. Lionnel Luca** a insisté sur la notion de parité entre les infirmiers salariés et libéraux afin d'assurer une représentation équilibrée de la profession.

**Le président Jean-Michel Dubernard** a insisté sur l'existence d'un besoin fort de reconnaissance globale de la profession d'infirmier, quel que soit le type d'exercice professionnel. C'est pourquoi il apparaît indispensable que le montant de la cotisation à l'ordre soit unique et que tous les professionnels soient représentés au sein de l'ordre, même si ce sont surtout les professionnels libéraux qui se sont mobilisés pour sa création.

Puis **le président Jean-Michel Dubernard** a proposé de mettre aux voix un amendement cosigné par Mme Catherine Génisson, M. Pierre-Louis Fagniez et M. Jean-Luc Préel tendant à supprimer l'alinéa 29 de cet article afin que les modalités de représentation des trois collèges soient fixées par décret, ce qui permettra de poursuivre la réflexion concernant la représentation des différents collèges professionnels.

**M. Richard Mallié** a fait part de sa vive opposition à cette proposition, considérant que l'équilibre du texte serait totalement remis en cause s'il appartenait au pouvoir exécutif de décider des modalités de représentation des infirmiers au sein de l'ordre.

**Mme Catherine Génisson** a alors suggéré de faire référence à une représentation équivalente des différents modes d'exercice de la profession, sans en préciser la proportion, tout en indiquant que cette option n'avait pas sa préférence.

**M. Dominique Paillé** a pour sa part proposé d'inscrire dans la loi le principe selon lequel aucune catégorie de professionnels ne peut avoir à elle seule la majorité absolue au sein des conseils de l'ordre.

**Le président Jean-Michel Dubernard** a jugé important de se laisser le temps de la réflexion et de ne pas s'engager dans une « guerre des pourcentages » concernant la représentation des infirmiers.

Rappelant que la proposition de loi avait pour principal objectif de mettre en place un dispositif simple, à travers l'institution de trois collèges, mais également d'éviter une représentation trop déséquilibrée en faveur des salariés, **la rapporteure** s'est déclarée favorable à l'amendement de suppression de l'alinéa 29, en jugeant nécessaire de prendre du recul sur cette question en effet essentielle.

La commission a *adopté* l'amendement de Mme Catherine Génisson, M. Pierre-Louis Fagniez et M. Jean-Luc Préel.

En conséquence, l'amendement de Mme Catherine Génisson est *devenu sans objet*.

**Mme Bérengère Poletti** a alors déploré que la commission n'ait pas procédé à un vote sur la dernière proposition de Mme Catherine Génisson.

En réponse, **le président Jean-Michel Dubernard** a précisé que l'amendement de suppression de l'alinéa ayant été adopté, les autres propositions d'amendements sont devenues sans objet.

Suivant l'avis favorable de **la rapporteure**, la commission a adopté trois amendements de **Mme Claude Greff** : le premier précisant que le président du conseil départemental de l'ordre est élu tous les deux ans après renouvellement de la moitié du conseil, le deuxième prévoyant la possibilité d'un vote par voie électronique ; le dernier de précision rédactionnelle.

#### *Article L. 4312-8 du code de la santé publique*

La commission a ensuite examiné huit amendements de **M. Jean-Luc Préel** visant à supprimer la possibilité de créer des conseils interrégionaux de l'ordre des infirmiers.

**M. Jean-Luc Préel** a fait valoir que la région est le seul échelon pertinent pour la mise en œuvre des politiques de santé, ce qui n'empêche pas de prévoir éventuellement des coopérations entre les conseils régionaux de l'ordre.

**Mme Gabrielle Louis-Carabin** a exprimé son accord avec la proposition de M. Jean-Luc Préel, en estimant que les problématiques en matière de santé sont très différentes d'une région à l'autre, par exemple entre la Guadeloupe et la Martinique !

Partageant ce point de vue, **le président Jean-Michel Dubernard** a souligné l'importance du niveau régional en matière de santé, comme en témoigne par exemple la création de missions régionales de santé par la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie.

**Mme Claude Greff** s'est également prononcée en faveur de la proposition de M. Jean-Luc Préel.

**La rapporteure** a rappelé que la proposition de loi prévoyait uniquement la possibilité de créer des conseils interrégionaux, en tant que de besoin, et que celle-ci existe déjà pour les conseils des ordres des médecins, des sages-femmes et des chirurgiens-dentistes.

La commission a *adopté* les huit amendements de M. Jean-Luc Prével.

Par cohérence avec la suppression des dispositions prévoyant que les représentants des infirmiers libéraux représentent au minimum le tiers des membres des conseils départementaux, la commission a *adopté* un amendement de suppression de l'alinéa 46 de cet article, concernant la composition des conseils régionaux, présenté par Mme Catherine Génisson, M. Jean-Luc Prével et M. Pierre-Louis Fagniez.

En conséquence, un amendement de **Mme Catherine Génisson** proposant la constitution des conseils régionaux à la proportionnelle des collègues d'infirmiers est *devenu sans objet*.

La commission a ensuite *adopté* un amendement de **Mme Claude Greff** ayant pour objet de préciser les conditions d'élection du président du conseil régional de l'ordre.

Puis, la commission a *adopté* quatre amendements de **M. Jean-Luc Prével** tendant, par coordination, à supprimer l'existence d'un conseil interrégional de l'ordre des infirmiers.

**La rapporteure** a ensuite présenté un amendement visant à préciser que la chambre disciplinaire de première instance, constituée au sein des conseils régionaux, n'est pas compétente pour connaître des poursuites au titre d'une activité salariée. Aujourd'hui, les infirmiers exerçant en établissement de santé peuvent en effet être soumis à une procédure disciplinaire qu'il convient de maintenir, en évitant ainsi une « double peine » pour les professionnels puisqu'ils ne relèveraient pas alors de la compétence disciplinaire de l'ordre. Dans ce cas, l'amendement prévoit toutefois l'obligation pour l'employeur d'informer l'ordre de toute sanction disciplinaire prononcée à l'encontre d'un infirmier, dans un délai de dix jours et par voie écrite.

**Mme Catherine Génisson** a fait valoir que cet amendement démontre une nouvelle fois que la création d'un ordre professionnel uniforme ne permet pas de prendre en compte l'ensemble des problématiques liées aux différents modes d'exercice de la profession. S'il est positif que l'amendement prévoit des dispositions particulières pour les salariés, cela ne doit pas pour autant interdire tout recours disciplinaire auprès du conseil de l'ordre, en comparaison notamment des dispositions actuellement applicables pour les médecins. Dans ces conditions, la proposition d'amendement n'est pas satisfaisante.

**M. Jean-Luc Prével** a également estimé que l'amendement semble peu judicieux, même s'il tente d'apporter une ébauche de solution à une difficulté réelle.

**Le président Jean-Michel Dubernard** a souligné la nécessité de prendre en compte la situation particulière des infirmiers salariés en matière disciplinaire, comme le propose cet amendement, même si sa rédaction peut sembler perfectible.

**La rapporteure** ayant fait valoir l'importance de remédier aux insuffisances actuelles, afin d'éviter en particulier qu'une sanction disciplinaire soit prononcée à l'encontre d'un infirmier sans que l'ordre n'en soit tenu informé, par exemple s'il s'installe en libéral dans une autre région, la commission a *adopté* l'amendement.

#### *Article L. 4312-10 du code de la santé publique*

La commission a ensuite examiné un amendement de **Mme Claude Greff** ayant pour objet de confier au conseil national de l'ordre la responsabilité d'élaborer le code de déontologie et non simplement de participer à son élaboration.

**Le président Jean-Michel Dubernard** a approuvé cet amendement, en rappelant que l'élaboration du code de déontologie constitue l'une des fonctions essentielles d'un ordre professionnel.

Suivant l'avis favorable de **la rapporteure**, la commission a *adopté* l'amendement.

Deux amendements ont ensuite été examinés en discussion commune : un amendement de **Mme Claude Greff** procédant à la réécriture de l'alinéa 61, afin de préciser que le conseil national de l'ordre fixe le montant unique de la cotisation versée à l'ordre et un amendement de **M. Jean-Luc Prével** supprimant la dernière phrase de cet alinéa, qui permet au conseil de moduler la cotisation en fonction du secteur d'activité du professionnel.

**Le président Jean-Michel Dubernard** a jugé essentielles les améliorations proposées par ces deux amendements.

**La rapporteure** s'est déclarée favorable à l'amendement de Mme Claude Greff, jugeant sa rédaction meilleure dans la mesure où il fait explicitement référence à un montant unique de cotisation.

**M. Jean-Luc Préel** a fait valoir que la rédaction de son amendement est plus simple, mais a accepté de se rallier à l'amendement de Mme Claude Greff.

La commission a *adopté* l'amendement de Mme Claude Greff, rendant *sans objet* l'amendement de M. Jean-Luc Préel.

Suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**, la commission a ensuite *rejeté* un amendement présenté par **Mme Catherine Génisson** tendant à supprimer l'alinéa 63 qui donne un caractère obligatoire à la cotisation.

La commission a examiné un amendement présenté par **M. Jean-Luc Préel** visant à renvoyer à un décret la définition des modalités de l'élection par collèges des membres du conseil national, afin que tous les modes d'exercices soient représentés proportionnellement.

**Mme Claude Greff** s'est opposée à l'amendement.

La commission a *rejeté* l'amendement, suivant l'avis défavorable de **la rapporteure**.

Par cohérence avec la suppression des alinéas 29 et 46 de cet article, la commission a *adopté* un amendement de Mme Catherine Génisson, M. Pierre-Louis Fagniez et M. Jean-Luc Préel ayant pour objet de supprimer l'alinéa 70 qui prévoit que les infirmiers exerçant à titre libéral représentent au moins le tiers des membres du conseil national de l'ordre.

La commission a *adopté* l'amendement.

Suivant l'avis favorable de **la rapporteure** et de **Mme Bérengère Poletti**, la commission a ensuite *adopté* un amendement de **Mme Claude Greff** ayant pour objet de préciser que le conseil national de l'ordre élit son président tous les deux ans après renouvellement de la moitié du conseil.

**Mme Maryvonne Briot** a présenté un amendement prévoyant la création d'une nouvelle section 5, intitulée « *Dispositions communes* », afin de distinguer plus clairement les dispositions du code de la santé publique relatives aux conditions d'exercice des infirmiers de celles concernant l'exercice de la profession.

La commission a *adopté* l'amendement, puis l'article 1<sup>er</sup> ainsi modifié.

#### **Article 2 : Conditions d'exercice de la profession d'infirmier**

La commission a *adopté* un amendement de **Mme Maryvonne Briot** ayant pour objet de clarifier la rédaction de cet article afin de compléter, et non pas supprimer, les dispositions prévues par l'article L. 4311-15 du code de la santé publique, qui précise actuellement les conditions d'exercice de la profession d'infirmier.

Elle a ensuite *adopté* l'article 2 ainsi modifié.

**Article 3 : Dispositions de coordination concernant les conditions d'inscription au tableau de l'ordre des infirmiers**

La commission a examiné un amendement de Mme Claude Greff visant à maintenir l'obligation incombant actuellement aux infirmiers de faire la preuve d'une connaissance suffisante des systèmes de poids et mesures utilisés en France.

**Mme Claude Greff** a souligné l'importance de cette précision.

Sans contester le bien-fondé de cette obligation, **Mme Catherine Génisson** a toutefois fait remarquer qu'il y aurait lieu d'en prévoir beaucoup d'autres et jugé en conséquence peu opportun de décliner ainsi l'ensemble des devoirs des infirmiers.

Suivant l'avis favorable de **la rapporteure**, la commission a *adopté* l'amendement.

La commission a examiné un amendement de M. Jean-Luc Préel prévoyant que seul le médecin inspecteur départemental de santé publique peut saisir l'ordre pour qu'il refuse l'inscription au tableau du demandeur, en raison de son infirmité ou son état de santé rendant dangereux la poursuite de son exercice.

**M. Jean-Luc Préel** a estimé que le diagnostic de pathologies ne doit en aucun cas relever de la compétence des infirmiers.

**La rapporteure** s'est déclarée défavorable à l'amendement au motif que la proposition de loi prévoit déjà qu'en cas de doute une nouvelle vérification peut être effectuée, à la demande du conseil départemental de l'ordre ou de l'intéressé, par le médecin inspecteur de santé publique, et que ces dispositions sont au surplus identiques à celle prévues actuellement pour d'autres professions de santé.

La commission a *rejeté* l'amendement.

Suivant l'avis favorable de **la rapporteure**, la commission a *adopté* un amendement rédactionnel de **Mme Claude Greff** afin de remplacer la référence à la liste départementale de la profession par celle du tableau de l'ordre des infirmiers.

La commission a ensuite *adopté* l'article 3 ainsi modifié.

**Article 4 : Exercice illégal de la profession d'infirmier**

La commission a examiné un amendement de suppression de l'article de Mme Claude Greff.

Après avoir salué à nouveau la qualité du travail très important réalisé par la rapporteure et M. Richard Mallié, **Mme Claude Greff** a souligné la nécessité de prendre en compte les modifications apportées par l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relatives à l'exercice illégal de la profession d'infirmier et, dans cet objectif, de supprimer les dispositions prévues par cet article.

Après que **la rapporteure** a déclaré s'en remettre à la sagesse de la commission, la commission a *adopté* l'amendement et a donc *supprimé* l'article 4.

**Article 5 : Exclusion des infirmiers du champ de compétences du conseil réunissant certains professionnels paramédicaux libéraux**

La commission a *adopté* l'article 5 sans modification.

**Article 6 : Dispositions de coordination concernant la suspension du droit d'exercer et les conventions passées entre les entreprises et les infirmiers**

La commission a examiné un amendement de **la rapporteure** visant à clarifier l'organisation du code de la santé publique en codifiant, dans le chapitre relatif aux conditions d'exercice des infirmiers, plusieurs dispositions concernant notamment les conditions d'inscription au tableau et de transmission à l'ordre des contrats conclus entre les entreprises et les professionnels.

La commission a *adopté* l'amendement, puis l'article 6 ainsi modifié.

**Article 7 : Dispositions de coordination concernant le contentieux du contrôle technique de la sécurité sociale**

La commission a *adopté* l'article 7 sans modification.

**Article 8 : Publication des décrets d'application avant le 31 décembre 2006**

La commission a examiné un amendement de suppression de l'article présenté par Mme Claude Greff.

Jugeant tout à fait souhaitable et nécessaire de veiller à l'application effective de la loi, **Mme Claude Greff** a toutefois estimé qu'il n'apparaît pas nécessaire de maintenir les dispositions prévoyant que les décrets d'application devront être publiés avant le 31 décembre 2006, dès lors notamment que la proposition de loi doit conserver une certaine souplesse. Par ailleurs, la suppression de cet article n'interdit pas, bien au contraire, de demander au ministre de la santé et des solidarités de s'impliquer dans ce qu'il appelle lui-même le « service après-vote » et de veiller avec une attention particulière à la publication rapide des décrets d'application.

Rappelant son attachement très fort à la procédure de contrôle prévue par l'alinéa 8 de l'article 86 du règlement de l'Assemblée nationale, **le président Jean-Michel Dubernard** a ajouté que le suivi de la mise en application de la loi fera l'objet d'un rapport de la commission dans un délai de six mois après sa promulgation.

La commission a *adopté* l'amendement et a donc *supprimé* l'article 8.

Puis, la commission a *adopté* l'ensemble de la proposition de loi ainsi rédigée.

*Coprésidence de M. Jean-Michel Dubernard, président,  
et de M. Petr Pleva, président.*

Après avoir évoqué le déplacement des commissaires à Prague en juin 2005, faisant suite à une réunion à l'Assemblée nationale en mars 2005 avec la commission de la science, de l'éducation, de la jeunesse et du sport, **le président Jean-Michel Dubernard** a souhaité la bienvenue aux membres de la commission des médias de la Chambre des députés de la République tchèque, qui sont venus en France pour étudier la mise en place de la télévision numérique terrestre (TNT).

La télévision numérique terrestre a été lancée en France le 31 mars 2005. Sa préparation a été longue et difficile. La loi sur l'audiovisuel qui a permis son lancement a été promulguée le 1<sup>er</sup> août 2000, sous le gouvernement de M. Lionel Jospin. De 2000 à 2005, il a fallu faire face à des difficultés de tous ordres tels que :

- les réticences des chaînes hertziennes privées en place, fortes face à cette nouvelle concurrence sur le marché publicitaire ;
- la planification des fréquences, qui s'est révélée plus longue, plus difficile et plus coûteuse que prévue ;
- les moyens budgétaires de l'Etat et des opérateurs, qui ont dû être revus à la baisse, ce qui a limité les ambitions éditoriales du service public et de certaines chaînes privées ;
- les normes de compression, qui ont beaucoup évolué ces dernières années, ce qui a créé une incertitude technologique ;
- les besoins de opérateurs de télécommunications en matière de diffusion de programmes audiovisuels, qui sont apparus avec force en 2003 et 2004.

Néanmoins, les gouvernements de M. Jean-Pierre Raffarin puis de M. Dominique de Villepin ainsi que le Conseil supérieur de l'audiovisuel ont maintenu le cap de la numérisation de la télévision hertzienne française. Le premier enseignement de la mise en place de la TNT en France est donc la nécessité de maintenir une politique de long terme.

Cette persévérance a été récompensée puisque l'achat d'adaptateurs numériques pour recevoir les programmes de la TNT bat tous les records de diffusion d'une nouvelle technologie : en moins d'un an, 1,7 million d'adaptateurs ont été vendus ; la TNT se répand plus vite dans les foyers français que la télévision couleur, le magnétoscope, le téléphone portable ou le lecteur de DVD ! Les premières enquêtes montrent que les Français qui reçoivent la TNT regardent la télévision pendant 20 minutes de plus chaque jour par rapport à la moyenne française qui est pourtant de 3 h 44 par jour sur le mois de janvier 2006. Le facteur de ce succès a été la multiplication par trois de l'offre de chaînes hertziennes gratuites en France.

La mise en place de la TNT en France est riche d'enseignements mais tout n'est pas résolu. Quatre points politiques restent en suspens :

- Les télévisions locales sont jusqu'à présent les grandes absentes de la TNT française. Il faut permettre l'émergence des projets alors que la TNT exige de mobiliser d'importants moyens financiers et que les restrictions en matière de concentration des entreprises de communication et de médias sont très fortes.
- La planification de la TNT prévoit l'installation de quelque 116 émetteurs sur le territoire pour couvrir 85 % de la population française. Il faut maintenant se demander comment apporter la télévision numérique de terre aux 15 % de foyers français restants lorsque la diffusion analogique sera arrêtée. De même, il est capital de déterminer quand et comment sera arrêtée la diffusion analogique terrestre et ce que deviendront les six fréquences hertziennes qui seront alors disponibles.

La couverture des régions françaises frontalières pose de graves problèmes de planification en raison de la nécessaire coordination avec les pays voisins. Or la Belgique et l'Allemagne freinent la planification des fréquences françaises. Si les techniciens ne peuvent pas démêler le dossier, il faudra que les politiques se saisissent de la question car il n'est pas possible de priver l'Alsace, la Moselle, la Franche-Comté, le Nord-Pas-de-Calais et une partie de la Bourgogne de la TNT, faute d'accord de coordination technique avec nos voisins. La République tchèque est sans doute également confrontée à ce problème avec l'Allemagne, l'Autriche, la Pologne et la Slovaquie.

- La TNT est planifiée comme un service de diffusion sur récepteurs fixes. Faut-il reconcevoir la planification pour permettre la mobilité qui semble être une demande croissante des consommateurs ? Il faut réfléchir à l'équilibre entre les besoins des chaînes de télévision qui voudraient aller sur la TNT face au succès du média et les entreprises de téléphonie mobile qui demandent à pouvoir bénéficier des avantages de la TNT pour lancer leurs nouveaux services audiovisuels, ainsi qu'au moyen d'offrir la télévision haute définition aux Français.

En conclusion, le **président Jean-Michel Dubernard** a proposé que M. Emmanuel Hamelin, rapporteur pour avis des crédits des médias pour 2006, apporte des précisions complémentaires sur la mise en place de la TNT et indiqué que les membres de la commission seraient ensuite très heureux de répondre aux questions des membres de la délégation tchèque.

**M. Petr Pleva** a remercié le président Jean-Michel Dubernard pour son introduction et annoncé que des questions seront formulées à l'issue de l'exposé de M. Emmanuel Hamelin sur la situation de la TNT en France.

Après avoir rappelé combien le lancement de la TNT en France a été long et difficile, **M. Emmanuel Hamelin** a souligné que les discussions à l'Assemblée nationale ont été tardives, que ce n'est qu'à la fin de l'année 2003 qu'un groupe d'études consacré à cette question a été constitué, le Président Jean-Louis Debré lui en confiant la présidence. En outre, la première réunion de ce groupe s'est tenue seulement en avril 2004, pour un colloque destiné à identifier les freins et les perspectives existants. Bref, en matière de TNT, la France a été l'un des derniers pays européens à se positionner sur ce dossier.

Il est vrai qu'il fallait passer outre un certain nombre de résistances avant de lancer la TNT. Pourtant, la demande potentielle était forte, 70 % de la population française ne disposant alors que des six chaînes analogiques gratuites. Depuis 1995, voire 1989, peu de changements avaient affecté le secteur de l'audiovisuel en France.

Le lancement de la TNT a résulté d'une décision gouvernementale, à la suite d'arbitrages concernant les normes de compression à utiliser. La France se caractérisant par une arrivée tardive sur ce marché, des adaptations aux technologies les plus récentes ont été possibles. Le choix a été fait de la norme MPEG-2 pour les chaînes gratuites et de la norme MPEG-4 pour les chaînes payantes.

Le 31 mars 2005 était réalisé le lancement effectif de la TNT, pour 35 % de la population. Dès septembre 2005, ce taux atteignait 50 %. En juin prochain, il devrait être d'environ 65 %. L'objectif est de parvenir à 85 % au printemps 2007.

Aujourd'hui, la TNT en France doit être regardée comme un succès : 1,7 million d'adaptateurs ont été vendus et plus de 530 000 boîtiers mixtes intégrant un adaptateur ont été diffusés ; on dénombre donc au total près de 2,5 millions de récepteurs. Par ailleurs, pour ce qui est du taux de satisfaction de l'offre, s'agissant tout particulièrement des chaînes gratuites, 71 % de la population a émis un intérêt fort en faveur des programmes diffusés par la TNT.

Face à un tel succès, il convient maintenant de répondre aux attentes de l'ensemble des Français, donc de couvrir au plus vite l'intégralité du territoire. Sans doute, il ne sera pas possible de couvrir le territoire à 100 %, comme c'est déjà le cas aujourd'hui pour la diffusion analogique, mais on peut s'en rapprocher.

A cette fin, plusieurs moyens techniques peuvent être mis en œuvre. On peut, tout d'abord, accroître le nombre d'émetteurs terrestres, même si le coût marginal d'un émetteur augmente fortement avec la couverture croissante du territoire. Ensuite, il est possible de trouver des moyens complémentaires à même de constituer des vecteurs pour la diffusion numérique terrestre : à cet égard, le satellite constitue une voie privilégiée.

Certes, à terme, et probablement avant 2012, le développement de l'offre gratuite par satellite devra aller de pair avec l'arrêt total de la diffusion analogique sur le territoire français. Mais cela ne se fera pas d'un claquement de doigt. En effet, l'arrêt complet de la diffusion analogique ne pourra se faire que par étapes, par plaques territoriales, en privilégiant d'abord les zones les plus aptes à procéder à un tel changement, à l'image de l'arrêt de la diffusion analogique telle qu'elle a été réalisée progressivement dans les différents *Länder* en Allemagne.

Reste le problème des télévisions locales, assez nombreuses en France. Leur arrivée sur la TNT est contrainte par la limitation du nombre des fréquences disponibles. Des services innovants sont susceptibles d'absorber une grande part des capacités de diffusion libérées par l'évolution des normes de compression. Il



existe aujourd'hui un certain nombre d'expérimentations de diffusion de programmes de télévision sur des téléphones mobiles, via des multiplex numériques. Cette voie doit être approfondie. Mais pour faire de la place à la télévision mobile et à la télévision locale, il faudra dans moins d'un an trouver une solution passant par un réaménagement des multiplex ; le placement des télévisions locales sur le multiplex R1, jusqu'à présent réservé au secteur public, permettrait leur diffusion sur la TNT.

Enfin, s'agissant de l'offre payante de la TNT, dans les semaines à venir, une offre complémentaire portant sur onze chaînes viendra s'ajouter à l'offre déjà disponible aujourd'hui.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

**M. Petr Pleva** a déclaré avoir une série de questions et souhaité savoir, en premier lieu, combien il existe de multiplex en France, quelles sont leur structure et leur organisation, comment ils se répartissent entre le secteur public et le secteur privé et entre les services payants et les services gratuits.

**M. Emmanuel Hamelin** a répondu qu'il existait actuellement six multiplex en France. Leur structure est extrêmement souple, chaque multiplex étant composé des chaînes désignées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) mais s'organisant de la façon qu'il souhaite. La structure est publique pour « R1 » mais d'autres modes d'organisation existent. Les services payants sont répartis sur plusieurs multiplex. La loi a prévu une grande souplesse de façon à pouvoir anticiper toute évolution technologique.

**M. Petr Pleva** s'est interrogé sur les relations entre les opérateurs de réseaux et les opérateurs de multiplex.

**M. Emmanuel Hamelin** a répondu que l'opérateur de multiplex est un prestataire de services lié contractuellement aux chaînes qui composent le multiplex. L'opérateur est transparent ; il ne remplit qu'une fonction technique en assemblant les signaux des chaînes du multiplex. L'organisation de la TNT repose, en fait, sur les chaînes et les distributeurs mais en aucun cas sur les opérateurs de multiplex ou les diffuseurs techniques.

**M. Petr Pleva** s'est ensuite interrogé sur le nombre de foyers recevant la télévision en France, sur la pénétration du câble dans ces foyers et sur l'existence d'aides ou de subventions d'Etat destinées à accompagner le lancement de la TNT.

**M. Emmanuel Hamelin** a répondu que 2,5 millions d'adaptateurs avaient déjà été vendus mais qu'il ne connaissait pas précisément le pourcentage des foyers concernés.

**M. Patrick Bloche** est intervenu pour indiquer qu'environ un foyer sur dix est abonné au câble.

**M. Emmanuel Hamelin** a confirmé cette estimation. S'agissant du taux de pénétration du câble, avant le lancement de la TNT, 75 % de la population française recevaient seulement six chaînes, les 25 % restants - chiffres très bas - se répartissant entre les réceptions par voies câblée et satellitaire. Concernant l'intervention de l'Etat, il n'existe pas, comme en Italie, d'aides directes pour faciliter la diffusion des adaptateurs qui coûtent entre 50 et 120 euros. Il convient toutefois de préciser qu'un fonds d'accompagnement du numérique, doté de 15 millions d'euros, existe pour aider les 15 % de la population situés dans des zones frontalières ou des zones d'ombre et qui ont de ce fait besoin d'équipements complémentaires pour recevoir les programmes de la TNT.

A titre d'information, **M. Dominique Richard** a précisé qu'avant la mise en place de la TNT, en 2003, 23,5 millions de foyers, soit 96 % de la population française, recevaient la télévision : 67 % par la voie hertzienne, 19 % par le satellite, 14 % par le câble et 0,4 % par l'ADSL.

**M. Petr Pleva** s'est interrogé sur l'existence d'un régulateur chargé de contrôler la concentration dans la TNT. Il a également souhaité savoir si la télévision de service public disposait d'une position privilégiée.

**M. Emmanuel Hamelin** a répondu que le CSA est chargé de coordonner et de faire respecter la réglementation. D'autre part, l'ensemble des chaînes de service public est positionné sur la TNT sauf une, mais qui le sera très rapidement. Initialement deux principes ont été retenus : l'ensemble de la télévision de service public doit être disponible sur la TNT et toute chaîne disponible en analogique doit être disponible sur la TNT. C'est à ces chaînes que se sont progressivement jointes de nouvelles chaînes pour élargir l'offre et aboutir à l'existence de 18 chaînes gratuites sur la TNT.

**Mme Ivana Levá** a indiqué qu'en République tchèque il existe des télévisions régionales majoritairement privées qui n'émettent que deux heures par jour. Ces télévisions régionales vont avoir besoin de protection face à la télévision nationale. Sa région de Bohême, située à l'Ouest à la frontière avec l'Allemagne, rencontre des

problèmes de réception. C'est pourquoi les résultats de la Conférence régionale des radiocommunications de Genève, chargée de répartir les fréquences, sont attendus avec l'espoir qu'il sera enfin possible de regarder la télévision en tchèque et non en allemand ! Il convient certainement aussi de raccourcir la période pendant laquelle les diffusions numérique et analogique fonctionnent en même temps car cela génère des coûts trop importants.

Par ailleurs, les adaptateurs en vente en France propose-t-il également des services interactifs ?

**M. Emmanuel Hamelin** a indiqué que les adaptateurs vendus actuellement en France ne permettent pas la réception de programmes interactifs ; toutefois, l'évolution naturelle de la TNT conduira à mettre sur le marché des adaptateurs disposant d'un moteur d'interactivité.

Rappelant notamment qu'en Grande Bretagne les profits des offres de services interactifs sur la TNT sont supérieurs à ceux générés par la publicité, **Mme Ivana Levá** a demandé si des entreprises françaises sont intéressées par le développement de pareilles offres.

**M. Emmanuel Hamelin** a déclaré qu'en l'espèce les freins au développement de tels services n'étaient pas liés à l'offre mais à des causes techniques qui limitent la capacité de diffusion disponible sur les fréquences numériques.

**M. Ladislav Skopal** a souhaité savoir si des radios sont disponibles sur la TNT. Par ailleurs, en République tchèque, les autorisations d'émettre sur le réseau hertzien ont été délivrées pour une période de douze ans, courant au-delà de 2010, année à partir de laquelle il est prévu de mettre fin à la diffusion analogique au profit exclusif de la diffusion numérique. Quelle attitude adopter dès lors vis-à-vis des chaînes actuelles ? La France a-t-elle été confrontée à une situation identique ? Le cas échéant, quelle solution a-t-elle mise en œuvre ?

**M. Emmanuel Hamelin** a précisé que les radios ne sont pas présentes sur la TNT en raison d'une capacité insuffisante du réseau. En ce qui concerne le passage de l'analogique au numérique, la situation française est en effet assez proche de la situation tchèque. La France a résolu le problème en permettant à chaque chaîne analogique se portant candidate à une diffusion sur la TNT d'obtenir une autorisation automatique pour une période supplémentaire de cinq ans ainsi qu'une autorisation pour un canal supplémentaire dit « bonus » leur permettant de placer une chaîne nouvelle de leur groupe sur le réseau hertzien.

**Mme Katerina Dostalova** a souhaité avoir des informations concernant la publicité sur les chaînes publiques. La République tchèque mène en effet une réflexion sur la suppression, dans les années à venir, de la publicité pour la télévision publique, laquelle s'accompagnerait d'une augmentation de la redevance.

**M. Dominique Richard** a rappelé que la publicité représente actuellement un tiers des ressources de la télévision publique française, les deux autres tiers provenant des ressources de la redevance audiovisuelle et marginalement des recettes de diversification. Il faut savoir que comparativement à la plupart des pays européens, la redevance française est peu élevée : 116 euros par an quand la moyenne européenne se situe à 195 euros. De plus, la diffusion publicitaire est plus strictement encadrée sur le service public que sur les chaînes privées : 8 minutes par heure - quand une directive européenne autorise jusqu'à 12 minutes - contre 12 minutes par heure pour le secteur privé en sachant, de surcroît, que les chaînes publiques ne sont pas autorisées à couper leurs programmes par de la publicité. La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a créé une mission d'information qui a fait plusieurs propositions sur ce point. Le débat est aujourd'hui ouvert.

**M. Patrick Bloche** a rappelé que la question de la publicité sur le service public fait effectivement débat au niveau national et dépasse au demeurant les clivages politiques traditionnels. Il revient au gouvernement socialiste de M. Lionel Jospin (1997-2002) et à sa majorité d'avoir réduit le temps de publicité sur la télévision publique de 12 à 8 minutes. Les socialistes sont très attachés à réduire la présence de la publicité sur les écrans publics. Mais une telle réforme ne peut aboutir que si l'on mène en parallèle une réflexion sur le montant de la redevance audiovisuelle afin d'avoir une perspective globale sur le financement de la télévision publique.

La mise en place de la TNT n'a pas été un long fleuve tranquille notamment du fait des réticences du groupe TF1, leader français du secteur, à voir s'implanter cette nouvelle technologie.

Enfin, s'agissant des modes de diffusion des radios, la question qui se pose aujourd'hui est moins celle de leur présence sur la TNT que des moyens de développer les « web-radios ». Tôt ou tard le législateur devra intervenir pour permettre leur développement.

Bien qu'il s'agisse d'une question qui déborde l'ordre du jour de la réunion, **M. Petr Pleva** a souhaité savoir quels moyens la France met en œuvre pour assurer une certaine objectivité de l'information et limiter l'influence de médias dont on dit volontiers que le pouvoir est trop important.

**M. Emmanuel Hamelin** a déclaré que la meilleure garantie d'une information objective est la pluralité des diffuseurs. A cet effet, la législation française autorise l'Etat à subventionner des titres de presse déficitaires dans le but de préserver l'expression des différentes sensibilités politiques. La mise en place de la TNT, qui permet aux Français de recevoir un plus grand nombre de chaînes gratuites, parmi lesquels figurent deux canaux voués à l'information, participe de cette logique. La prise de conscience du pouvoir des médias a également incité la France à créer une chaîne d'information internationale, actuellement en cours de constitution.

**M. Dominique Richard** a indiqué que la France dispose d'une législation fournie dans le domaine de la concentration des médias, tant audiovisuels qu'écrits. Dans ce cadre législatif et réglementaire, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) vérifie, par exemple, qu'il existe dans les programmes télévisés un équilibre des temps de parole répartis en trois tiers égaux entre le gouvernement, la majorité parlementaire et l'opposition parlementaire. Le CSA fait régulièrement des remarques aux chaînes en cas de non-respect de cet équilibre.

**M. Patrick Bloche** a estimé que le débat sur la puissance des médias se pose dans toutes les démocraties. Certes, le cadre légal est important mais le souci majeur de toute démocratie doit être de parvenir à une réelle indépendance des médias par rapport au pouvoir économique et financier. La mise en place de la TNT est un bon exemple du combat pour cette diversité car elle a permis de lutter efficacement contre la concentration des médias, leur uniformisation et leur standardisation.

Il convient par ailleurs de ne pas laisser de côté le nouveau médium de communication que constitue Internet, avec ses avantages et ses inconvénients. S'il contribue grandement à la diversité de l'information, que le lecteur ne retrouve plus dans la presse écrite ou l'audiovisuel, il permet malheureusement de véhiculer des rumeurs ou de fausses informations très rapidement.

L'indépendance de l'information est fondamentale pour nos concitoyens. Or, si dans l'esprit des députés, l'information est quasiment toujours assimilée aux journaux télévisés, pour la majorité des Français, d'autres émissions d'informations, les débats ou les magazines participent de cette pluralité de l'information.

Enfin, il faut se réjouir d'un effet collatéral positif de la mise en place de la TNT : les deux chaînes parlementaires françaises, La Chaîne parlementaire - Assemblée nationale et Public Sénat, présentes dans l'offre gratuite de la TNT, ont connu un développement exceptionnel de leur diffusion.

**Le président Jean-Marie Dubernard**, après avoir estimé qu'il serait préférable de disposer d'une chaîne parlementaire unique, a remercié les députés de leur participation à cette réunion commune avec la commission permanente des médias de la Chambre des députés tchèques.

**MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE****Mercredi 5 avril 2006**

– *Financement des établissements d'hébergement des personnes âgées (rapport).*

\*

**Jeudi 6 avril 2006**

– *Préparation des auditions avec les membres de la Cour des comptes.*

– *Auditions sur la tarification à l'activité dans les établissements de santé :*

- *M. Philippe Ritter, directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation (ARH) de l'Île-de-France, et M. Michel Ballereau, directeur de l'ARH de Bourgogne ;*
- *M. Paul Castel, président de la conférence des directeurs généraux de centres hospitaliers régionaux et universitaires, et M. Angel Piquemal, président de la conférence des directeurs de centre hospitalier ;*
- *Mme Rose-Marie Van Lerberghe, directrice générale de l'Assistance publique-hôpitaux de Paris (AP-HP).*

---

**Informations relatives à la Commission**

I. – *Mme Michèle Tabarot a donné sa démission de membre de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales. En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe UMP a désigné M. Bernard Depierre pour siéger à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (J.O du 01/04/2006).*

II. – La commission a désigné **Mme Maryvonne Briot** rapporteure sur la proposition de loi portant création d'un ordre national des infirmiers - n° 2996.

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

**Mercredi 5 avril 2006**

*Présidence de M. Patrick Ollier, Président*

Statuant en application de l'article 88 du Règlement, la Commission a examiné, sur le rapport de **M. Claude Birraux**, les **amendements** au projet de loi de programme sur la **gestion des matières et déchets radioactifs (n° 2977)**.

TITRE I<sup>ER</sup>

**Politique nationale pour la gestion des matières et des déchets radioactifs**

**Article 1<sup>er</sup>** : *Définition d'un programme de recherche sur la gestion des matières et déchets radioactifs.*

Suivant l'avis du rapporteur, la Commission a *repoussé* le sous-amendement n° 79 de M. Christian Bataille à l'amendement n°4 de la Commission. Le **rapporteur** ayant indiqué qu'il serait favorable à l'amendement si les auteurs le rectifiaient pour le rendre plus complet et viser l'ensemble des études, et non les seules études conduites en laboratoire souterrain dans une couche géologique profonde, ses auteurs ont annoncé qu'ils effectueraient cette rectification avant le débat en séance.

**Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>** : *Programme de recherche et d'études sur les déchets de faible activité à vie longue*

La Commission a *accepté* le sous-amendement n° 75 présenté par M. Claude Gatignol à l'amendement n° 5 de la Commission.

**Article 3** (art. L. 542-1 du code de l'environnement) : *Définitions et champ d'application*

La Commission a *adopté* trois amendements du rapporteur : le premier de coordination, le deuxième rédactionnel et le troisième complétant par une définition générale du stockage la définition spécifique du stockage en couche géologique profonde.

Puis, sur proposition du rapporteur, la Commission a *accepté* une rectification de portée rédactionnelle de son amendement n° 6. Elle a *repoussé* le sous-amendement n° 69 de M. Jean-Sébastien Vialatte, l'amendement n° 86 de M. Christian Bataille et l'amendement n° 73 de M. Claude Gatignol.

**Article 4** (art. L. 542-1-1 [nouveau] du code de l'environnement) : *Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs*

La Commission a *adopté* un amendement de coordination du rapporteur puis a *accepté*, sur la proposition du rapporteur, le retrait de son amendement n° 8. En conséquence, elle a *repoussé* le sous-amendement n° 89 présenté par M. Christian Bataille à l'amendement n° 8.

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

**Article 5** (art. 542-2 et art. 542-2-1 et 542-2-2 [nouveaux] du code de l'environnement) : *Interdiction du stockage en France de déchets radioactifs étrangers et encadrement de l'introduction sur notre sol de déchets radioactifs et de combustibles usés*

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

**Article 6** : *Mission et modalités de fonctionnement de la commission nationale d'évaluation*

M. François Brottes ayant transformé son amendement n° 92 en sous-amendement à un amendement du rapporteur et de M. Christian Bataille précisant les règles de fonctionnement de la commission nationale d'évaluation, la Commission a *adopté* cet amendement ainsi *sous-amendé*.

**Article 8** (art. L. 542-10-1 du code de l'environnement) : *Régime juridique du centre de stockage en couche géologique profonde*

La Commission a *repoussé*, suivant son rapporteur, le sous-amendement n° 111 de M. Christian Bataille à l'amendement n° 25 de la Commission.

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

**Article 9 :** *Accompagnement économique par un groupement d'intérêt public*

La Commission a *repoussé*, suivant l'avis de son rapporteur, l'amendement n°103 de M. Christian Bataille. Elle ensuite *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur.

**Article 10** (art. L. 542-12 du code de l'environnement) : *Missions de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)*

La Commission a *accepté* la rectification de son amendement n° 32 pour préciser le rôle de l'ANDRA en matière d'évaluation des coûts afférents à la mise en œuvre des solutions de gestion à long terme des déchets radioactifs.

**Article additionnel après l'article 11 :** *Création d'un second fonds de financement des nouveaux centres d'entreposage et de stockage*

La Commission a *accepté* la rectification de son amendement n°34 pour préciser que les installations concernées par le fonds créé par cet amendement sont les installations d'entreposage et de stockage de déchets de moyenne et haute activité à vie longue.

**Article 12 :** *Missions de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs*

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

**Article 14 :** *Provisions pour charges de démantèlement des INB et charges de gestion des combustibles usés et des déchets radioactifs*

La Commission a *accepté* une rectification de coordination de son amendement n° 36.

Elle a ensuite *adopté* trois amendements de précision du rapporteur, le groupe socialiste votant contre.

Puis, la Commission a *accepté* la rectification de son amendement n° 45 tendant à préciser notamment les missions et la composition de la commission nationale d'évaluation du financement des charges de démantèlement qu'il propose de créer.

**Article 15 :** *Créations de taxes additionnelles à la taxe sur les INB*

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

Elle a ensuite *accepté* la rectification de son amendement n° 56 visant à ce que les départements concernés reçoivent une enveloppe globale identique indépendamment de la population totale des communes bénéficiant d'une attribution directe.

## CONTRÔLE ET SANCTIONS

**Article 17 :** *Sanctions pour manquement à la constitution de provisions pour démantèlement et gestion des déchets radioactifs*

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

**Article 18 :** *Information du Parlement*

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

---

### Informations relatives à la Commission

La Commission a désigné *M. Patrick Ollier*, rapporteur sur le projet de loi relatif aux organismes génétiquement modifiés (n° 2980).

**DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES****Mardi 4 avril 2006***Présidence de M. Guy Teissier, président***Proposition de création d'une commission d'enquête sur le déroulement, depuis décembre 2002 des opérations concernant l'ex-porte-avions *Clemenceau* (rapport).**

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné, sur le rapport de M. Daniel Mach, 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.

**M. Daniel Mach, rapporteur**, a indiqué que la proposition de résolution, déposée le 16 février 2006, prévoyait que la commission d'enquête devrait avoir un triple objet : examiner le déroulement des opérations concernant l'ex-*Clemenceau* depuis décembre 2002, évaluer la charge financière en résultant pour l'Etat et, enfin, étudier les solutions à mettre en œuvre pour que la France assume ses responsabilités en matière de déconstruction de ses navires civils et militaires.

Il a rappelé que la recevabilité d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête devait obéir à deux critères stricts. D'une part, les commissions d'enquête doivent porter soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales. D'autre part, il ne peut être créé de commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours.

Si la proposition remplit effectivement la première condition, il n'en est pas de même pour la seconde. Le Garde des Sceaux a indiqué le 3 avril 2006 que le procureur de la République près le tribunal de grande instance de Marseille était saisi de deux plaintes déposées le 15 février et le 6 mars 2006 par le Ministère de la Défense relativement aux conditions de désamiantage de l'ancien porte-avions *Clemenceau*, ces faits faisant l'objet d'une enquête préliminaire, et à la commission d'un faux par la société Technopure dans la passation du marché public concernant le désamiantage du navire.

Le Garde des Sceaux a estimé que « *ces éléments sont susceptibles de faire obstacle à la discussion de la résolution* », tout en laissant à l'Assemblée le soin d'apprécier son bien fondé, selon la formule habituelle. L'interprétation stricte de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires oblige à constater que l'existence même de procédures judiciaires en cours fait obstacle à la création d'une commission d'enquête et que, dès lors, la proposition de résolution est irrecevable.

Le rapporteur a toutefois estimé que les questions posées par la proposition appelaient un examen au fond de l'opportunité de la création d'une telle commission.

En ce qui concerne l'ensemble des opérations concernant l'ex-*Clemenceau*, il semble que la publicité des faits est largement établie et que ces derniers ne constituent pas à eux seuls un motif de création de commission d'enquête.

Elle ne semble pouvoir davantage être justifiée par le motif d'une évaluation de la charge résultant pour l'Etat du retour de l'ex-*Clemenceau*. D'une part, on peut légitimement penser que l'évaluation et l'analyse de ce coût relèvent du travail normal de contrôle du Parlement, et donc des rapporteurs concernés. D'autre part, les éléments financiers sont d'ores et déjà largement disponibles.

Les conséquences financières du rapatriement de l'ex-*Clemenceau* sont liées à la rupture du contrat avec la société SDI, qui a acheté la coque et était chargée de l'ensemble des opérations devant conduire à sa démolition, et à la prise en charge du remorquage jusqu'à Brest. A la suite de la décision du retour du navire, l'Etat et SDI sont convenus d'un commun accord de mettre fin au contrat prévoyant le démantèlement du navire en Inde. L'Etat va donc tout d'abord rendre à SDI le prix de la coque (100 000 euros), avec les intérêts au taux légal, la taxe forfaitaire domaniale de 4 % pour frais de vente et la caution versée en garantie (300 000 euros). Au total, ce premier poste représente 404 000 euros, hors intérêts. Ensuite, l'Etat remboursera à la société toutes les

dépenses qu'elle a utilement engagées pour la réalisation du projet, sur production de justificatifs. Les principales dépenses concernées sont les opérations de désamiantage et de retrait de produits dangereux qui avaient été menées à Toulon (4,5 millions d'euros), le coût du transport de la coque (remorquage, assurance et passage du canal de Suez) ainsi que des dépenses d'ingénierie et des coûts administratifs. Ces remboursements ne devraient pas dépasser 9,122 millions d'euros. Enfin, de manière transactionnelle et forfaitaire, l'Etat indemniserait la société des préjudices de toute nature subis par elle à hauteur de 1,878 million d'euros. Au total, l'ensemble des remboursements à SDI atteindrait donc 11,404 millions d'euros.

En ce qui concerne le remorquage en cours, il fait l'objet d'un contrat classique, signé avec la société de droit panaméen ITC, basée aux Pays Bas. Le montant est de 725 000 euros, hors charges de gazole. Celles-ci seront facturées à l'Etat par ITC, sur présentation des justificatifs.

Le troisième motif avancé pour la création d'une commission d'enquête concerne la question du démantèlement des navires en fin de vie. Si le cas de l'ex-*Clemenceau* est emblématique, il est loin d'être isolé. Ce problème prendra de plus en plus d'importance dans les années à venir compte tenu de l'augmentation des exigences en matière de respect de l'environnement et du flux considérable de navires à traiter. Environ 700 navires de commerce sont détruits dans le monde tous les ans et ce chiffre est susceptible de doubler d'ici à 2008 sous le simple effet de l'interdiction des pétroliers à simple coque.

Si l'on s'en tient aux marines militaires, les flux de navires à traiter et démanteler sont certes moindres, mais leur cas soulève le même type de difficultés. En France, les prévisions indiquent que, d'ici 2017, la marine nationale devra gérer environ 80 coques de plus de 120 tonnes retirées du service actif.

Aux Etats-Unis, la tradition a historiquement consisté à privilégier la filière nationale de démantèlement, sans toutefois s'interdire d'exporter ce type de travail, notamment dans les années 1970. Toutefois, le durcissement des lois sur l'environnement a conduit à suspendre, à partir de 1997, toute exportation de navire à des fins de démolition. Un retard certain a été pris puisqu'en septembre 1999, 63 navires de l'*US Navy* et 14 appartenant aux Gardes Côtes étaient en attente de démantèlement. Les Etats-Unis ne s'interdisent pas d'autres solutions, telles la vente à d'autres marines, la transformation en musées, l'utilisation comme cible, voire de couler les bâtiments comme récifs, comme en témoigne l'immersion du porte-avions *America* par grands fonds en mai 2005, au large des côtes de Virginie. Un autre porte-avions, l'*Oriskany*, désarmé depuis 1976, devrait être coulé en mai 2006.

S'agissant du Royaume-Uni, le problème se pose dans les mêmes termes, mais son ampleur est moindre car les Britanniques ont toujours privilégié la vente d'occasion de leurs anciens navires plutôt que la démolition. Plus de 40 bâtiments de la *Royal Navy* doivent être retirés du service d'ici la prochaine décennie.

Comme dans la presque totalité des dossiers touchant au domaine maritime, la recherche de solutions ne peut être limitée au seul cadre national. Des évolutions sont en cours au sein de l'Organisation maritime internationale, de la conférence des Etats parties à la convention de Bâle et de l'Organisation internationale du travail. La France participe activement à ses travaux et il a été décidé d'améliorer la coordination des différents ministères intervenant sur ces questions en créant une mission interministérielle.

L'Assemblée nationale n'est pas restée inactive. La commission a ainsi nommé Mme Marguerite Lamour rapporteure d'information sur le démantèlement des navires de guerre lors de sa réunion du 1<sup>er</sup> mars 2006.

En conclusion, le rapporteur a demandé à la commission de rejeter la proposition de résolution n° 2871.

**M. Daniel Paul** a souligné le caractère emblématique du *Clemenceau* et a déploré ses pérégrinations. Cette affaire a conduit le groupe communiste et républicain à s'interroger sur trois points.

Tout d'abord, des dysfonctionnements ont été mis en évidence au cours de cette affaire, notamment par les médias comme l'a fait par exemple l'émission de télévision diffusée la veille sur France 2 ; ceux-ci doivent être soigneusement analysés.

Ensuite, le coût des opérations, évalué à environ 11 millions d'euros, n'est pas anodin. Le recours à une société de remorquage de droit panaméen, même basée aux Pays-Bas, apparaît de surcroît peu convenable pour un des anciens fleurons de la marine nationale.

Enfin, il convient d'évaluer la réalité de la collaboration avec les salariés indiens, tant en matière technique que sanitaire. De ce point de vue, il serait intéressant de voir si le chef d'état-major de la marine réitérerait aujourd'hui les réponses qu'il a apportées lors de son audition par la mission d'information portant sur les



risques et les conséquences de l'exposition à l'amiante. Le suivi médical proposé par les autorités françaises aux travailleurs indiens apparaît bien dérisoire lorsqu'on sait que les cancers liés à l'amiante se déclarent en moyenne au bout de 37 ans. En outre, la formation qui aurait été fournie aux salariés indiens semble n'avoir concerné que cinq personnes et pour une durée de seulement cinq jours, ce qui est bien peu pour enseigner les bonnes pratiques en matière de désamiantage.

M. Daniel Paul a considéré que la mission interministérielle récemment créée n'interdisait nullement au Parlement d'examiner la succession de décisions ayant conduit à ce fiasco, même si la commission de la défense a, par ailleurs, désigné une de ses membres pour mener une mission d'information sur les navires en fin de vie. Il y va du rôle du parlement et de l'honneur du pays. Il est toujours bénéfique de faire apparaître la vérité, afin de mettre fin à des allégations et à des rumeurs.

Le rang politique et maritime de la France, puissance mondiale, justifie la mise en place d'une filière complète de désamiantage et de déconstruction des navires. Les sites nécessaires existent déjà, de même que les compétences humaines et techniques. La ville du Havre, par exemple, dispose d'une forme et d'un dock flottant de dimensions suffisantes pour accueillir des navires comme le *Clemenceau*. La décision finale devra prendre en compte non seulement les divers sites disponibles, mais aussi traiter du sort réservé aux métaux et aux déchets, comme l'amiante, retirés des navires.

Il est urgent de prendre une décision et la commission d'enquête aurait vocation à examiner ces questions et à formuler des propositions.

**M. Daniel Mach** a déclaré comprendre les interrogations ayant conduit au dépôt de la proposition, mais il a rappelé que celle-ci n'était juridiquement pas recevable dans la mesure où une enquête judiciaire est en cours.

**Mme Patricia Adam** a regretté que la constitution de la mission d'information sur les navires en fin de vie se soit déroulée dans la précipitation, ce qui a abouti à écarter certains parlementaires du sujet.

Le démantèlement du *Clemenceau* est un dossier sensible dont la médiatisation n'est sans doute pas terminée. La France doit faire preuve de responsabilité en matière environnementale et se montrer respectueuse tant des salariés qui ont construit ce navire que des militaires qui l'ont servi. Le *Clemenceau* doit être traité avec dignité.

Cette affaire a cependant le mérite de poser la question de la dépollution et du démantèlement des navires en fin de vie. Un projet européen responsable doit être élaboré, même s'il est vrai que le coût de ces opérations s'avère plus faible en Inde qu'en Europe. Le respect dû à l'environnement doit conduire cette dernière à s'abstenir d'exporter ses déchets, surtout lorsqu'ils sont dangereux. Par son importance, cette question rend nécessaire la mise en place d'une commission d'enquête, moins pour s'attarder sur les erreurs commises dans le passé que pour étudier les solutions d'avenir. Une chaîne de démantèlement des avions en fin de vie a été mise en place à Tarbes, pour un coût d'ensemble de 60 millions d'euros. Ce dernier montant doit être comparé aux onze millions d'euros déjà dépensés en pure perte pour le *Clemenceau*.

**M. Jean Lemièrre** a souligné que le travail réalisé par la mission d'information sur les risques et les conséquences de l'exposition à l'amiante, dont il a été le rapporteur, répond largement aux questions évoquées par la proposition de résolution. Le rapport d'information a présenté 51 propositions et il a été adopté à une très large majorité, seuls les membres du groupe communiste s'étant abstenus. Le cas du *Clemenceau* pose la question du désamiantage et, surtout, du transport des produits dangereux, thème principal de la convention de Bâle. Or, sur les points abordés par la proposition de résolution, le rapport de la mission d'information apporte des réponses. D'une part, il prône la création d'une filière de démantèlement des navires en fin de vie. D'autre part, s'agissant du sort à réserver aux déchets de l'amiante, il propose de favoriser la solution de l'inertage, c'est-à-dire leur vitrification, la mission formulant d'ailleurs l'espoir qu'une deuxième usine de vitrification soit installée en France.

La mission d'information a réalisé un travail sérieux, en auditionnant tous les acteurs qui furent parties prenantes du dossier du *Clemenceau*. Elle a aussi bien entendu Mme Thebaud-Mony, représentant l'association *Ban Asbestos*, que le chef d'état-major de la marine, l'amiral Oudot de Dainville. Le rapport issu des travaux de la mission, particulièrement fouillé, a requis dix mois de travail. Certes, il n'aborde pas seulement le traitement du *Clemenceau*, mais sur ce sujet précis la mission s'est aussi efforcée de fournir un travail rigoureux. Par ailleurs, ce dernier sera complété par celui de Mme Marguerite Lamour, qui s'est vu confier un rapport d'information sur le démantèlement des navires en fin de vie. M. Jean Lemièrre a indiqué qu'avec M. Jean

Le Garrec, président de la mission, il avait adressé au début du mois de février un courrier au Premier ministre afin de le mettre en garde sur le dossier du *Clemenceau*. Pour autant, sans doute l'ex-*porte-avions* fut-il un des navires les plus propres jamais arrivés au large de l'Inde pour y être démantelé.

Il faut se garder d'être manichéen et de céder à la tentation bien française de l'autoflagellation. Une association écologiste reconnue, Robin des Bois, a salué le travail effectué par le ministère de la défense et notamment son souci de mettre en place un véritable partenariat technologique avec l'Inde. On peut aussi rappeler que l'Inde est le premier pays importateur d'amiante, tandis que les Etats-Unis, qui n'ont d'ailleurs signé ni la convention de Bâle ni le protocole de Kyoto, s'autorisent à couler leurs navires en fin de vie.

Somme toute, dans le traitement du *Clemenceau*, la France n'a nullement à rougir de son action. La commission de la défense a fait son travail, notamment avec l'audition de la ministre, en février dernier, et la nomination d'un rapporteur d'information. La mission d'information sur l'amiante a mené à bien le sien. La réalité s'avère sans doute plus complexe qu'on peut le penser, mais *in fine* ce dossier du *Clemenceau* mérite un jugement positif.

**M. Jean Michel** a rappelé que nombreux sont les parlementaires qui réclament que le Parlement dispose de davantage de pouvoirs, afin d'obtenir un rééquilibrage entre l'exécutif et le législatif. Or, si le Parlement est chargé de voter la loi, il a aussi le pouvoir d'exercer son contrôle sur l'action du Gouvernement. L'opposition se montre toujours unanime pour souhaiter exercer un contrôle étendu de l'exécutif et pour demander que soient transmises au Parlement toutes les informations nécessaires. Néanmoins, une fois dans la majorité, les parlementaires ont tendance à s'opposer tout aussi unanimement à la mise en œuvre des procédures de contrôle existantes - commissions d'enquête et missions d'information - lorsqu'un dysfonctionnement survient.

Pourtant, au-delà des divergences politiques de ses membres, il serait tout à l'honneur de la commission de la défense de réaliser un travail approfondi et complet sur le dossier du *Clemenceau*, pour lequel apparaissent de réels dysfonctionnements des services de l'Etat.

Comme l'a rappelé le rapporteur, la recevabilité d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête obéit à deux critères. D'une part, elle doit porter sur des faits déterminés, ce qui est bel et bien le cas dans cette affaire ; d'autre part, elle ne doit pas concerner des faits donnant lieu à des poursuites judiciaires. Au cours de la précédente législature, ce deuxième critère a été apprécié de façon souple : deux commissions d'enquête portant sur la Corse ont été créées, l'une présidée par M. Jean Glavany, l'autre par M. Raymond Forni, peu après l'assassinat du préfet Erignac, alors qu'existaient des poursuites judiciaires. De même, la crise dite de la « vache folle » a donné lieu au dépôt de plaintes, mais n'en a pas moins fait l'objet d'une commission d'enquête. Certes, deux plaintes ont été déposées par le ministère de la défense sur les conditions de désamiantage du *Clemenceau* et sur la commission d'un faux par la société Technopure dans la passation du marché public concernant le désamiantage du navire. Pour autant, l'argument de l'irrecevabilité avancé par le rapporteur n'est pas convaincant, car le Parlement n'a pas à s'intéresser aux relations entre cette société et le ministère de la défense.

Le dossier du *Clemenceau* laisse apparaître des dysfonctionnements évidents, tristes et graves, qui ont porté atteinte à l'image même de la France dans le monde. Alors même que le Président de la République se fait légitimement l'avocat de la protection de l'environnement dans les enceintes internationales, les pouvoirs publics français ne sont guère apparus cohérents, s'agissant du traitement du *Clemenceau*, avec les principes ainsi énoncés.

Plusieurs difficultés peuvent être identifiées. Tout d'abord, nul n'est en mesure de dire quelle quantité d'amiante le *Clemenceau* contenait, du fait de l'absence inadmissible de tout état des lieux préalable. Le porte-parole du ministère de la défense avait ainsi avancé des chiffres très variables pour la quantité d'amiante restant à retirer, s'inscrivant sur une échelle de un à dix. Ensuite, la procédure retenue par le ministère de la défense semble discutable, puisque, lorsque la première entreprise choisie dans le cadre d'un appel d'offres pour assurer le désamiantage a été écartée, c'est l'entreprise arrivée deuxième pour ce même appel d'offres qui a été ensuite appelée, sans que soit relancée la procédure, comme le requiert le code des marchés publics. Enfin, le contrat conclu avec la société Technopure stipule que l'amiante constitue un déchet dangereux et prévoit une obligation de transport et de traitement dans un centre d'enfouissement adapté.

Au total, compte tenu de ces différents éléments, la création d'une commission d'enquête apparaît parfaitement justifiée et elle devrait permettre, plus largement, de définir des solutions pour le démantèlement des navires en fin de vie, dans un cadre français et sans doute européen.

**Le président Guy Teissier** a relevé que l'ensemble des commissaires étaient pleinement informés des faits et que la ministre de la défense avait déjà pu apporter toutes les réponses à ces mêmes questions lors de son audition.

**M. Gilbert Meyer** a fait part de sa perplexité devant la nature des débats. La ministre de la défense s'est expliquée pendant deux heures sur le sujet et s'est efforcée d'apporter toutes les réponses possibles. Par ailleurs, M. Jean Lemièrre s'est également exprimé sur les travaux de la mission d'information portant sur les risques et les conséquences de l'exposition à l'amiante, dont il était rapporteur. Que cherche-t-on de plus maintenant sur ce problème qui concerne de fait de nombreux autres pays ? Faut-il reprocher au ministère de la défense d'avoir recherché une solution pour régler le problème du *Clemenceau* ? Peut-être faudrait-il se poser une autre question : pourquoi le *Clemenceau* est-il resté en rade de Toulon pendant des années sans que le gouvernement ne prenne de décision ? Il convient de prendre acte de la situation et de rechercher une solution.

**M. Jean-Michel Boucheron** a estimé que l'argument juridique avancé par le rapporteur n'était pas pertinent. Il a déjà été créé, sous la précédente législature, des commissions d'enquête alors que des procédures judiciaires étaient en cours sur des points de détail. La situation est toujours la même : lorsqu'un problème survient, l'opposition demande la création d'une commission d'enquête ; le gouvernement invite alors sa majorité à s'y opposer ; celle-ci s'y emploie pour protéger le Gouvernement. Une telle attitude ne sert ni le Parlement, ni l'exécutif, puisque, dans une grande majorité des cas, les dysfonctionnements mis en évidence ne sont pas liés à des décisions politiques.

Après avoir déclaré partager le souhait d'une augmentation des pouvoirs du Parlement, **M. Jérôme Rivière** a estimé que le problème du *Clemenceau* s'inscrivait dans la durée. Or, la proposition de création d'une commission d'enquête propose d'examiner les faits seulement à partir de 2002. Il ne peut s'agir là que d'une utilisation politique de cette affaire. La commission d'enquête ne devrait pas être centrée uniquement sur ce navire alors que la difficulté soulevée va bien au-delà. Une mission d'information portant sur le démantèlement des navires de guerre a été mise en place ; il faut à tout le moins en attendre les conclusions.

L'affaire ratée du démantèlement du *Clemenceau* relève d'une guerre économique menée contre la France, *Greenpeace* ayant été instrumentalisé par certains de nos concurrents économiques. Exposer à nouveau le pays, c'est prendre le risque de perdre une nouvelle bataille.

**M. Philippe Folliot** a estimé que l'affaire du *Clemenceau* avait pris un caractère passionnel et n'avait eu conséquence pu être traitée avec le recul nécessaire. L'épave du navire appartient désormais au ministère des finances et on peut donc s'interroger sur l'opportunité du renvoi de la proposition de résolution à la commission de la défense. Le sujet posé ne peut être réduit au seul *Clemenceau* et il convient de l'examiner plus largement, avec moins de passion.

**M. Michel Voisin** s'est déclaré choqué par les propos tenus sur les modalités de désignation du rapporteur de la mission d'information portant sur le démantèlement des navires de guerre. Il a rappelé que, lors de cette nomination, aucune autre candidature n'avait été présentée.

**Le président Guy Teissier** a estimé que médias et journalistes ne pouvaient imposer à la représentation nationale leur vision de la justesse des faits. Si une émission concernait hier soir l'ex-*Clemenceau*, un autre programme portait sur l'affaire du *Rainbow Warrior*. Le parti communiste s'était-il soucié, à l'époque, de la création d'une commission d'enquête ? Les informations présentées dans une émission de télévision ne peuvent justifier à elles seules la création d'une commission d'enquête. Au demeurant, une information reprise dans l'émission « Complément d'enquête » a été ici passée sous silence : compte tenu de la valeur de la tonne de ferraille en France, aucun chantier de démolition ne serait rentable.

Comment expliquer que la France soit montrée du doigt pendant que les Américains « océanisent » leurs navires et que les Russes les laissent rouiller sans que cela provoque de réaction ? On peut aussi observer que *Greenpeace* n'a pas réagi au désamiantage de navires britanniques en Inde. N'aurait-il pas mieux valu faire front commun autour du ministre de la défense pour soutenir son projet, puisqu'il en allait de l'honneur de la France ?

Le président Guy Teissier a regretté que les élus n'aient pas fait preuve de davantage de solidarité pour trouver une solution honorable. Lors de son audition, la ministre de la défense a ainsi proposé la mise en place en France d'une filière de désamiantage, malgré l'étroitesse du marché. La puissance publique ne peut toutefois pas contraindre les armateurs privés à démanteler leurs navires en France.

La mission d'information sur les navires en fin de vie n'a pas été créée dans la précipitation, même s'il fallait aller vite compte tenu de la situation. L'opposition a été associée à de nombreux rapports d'information au cours de cette législature et les conclusions du rapport d'information seront discutées par la commission.

Il a ensuite récusé toute comparaison avec la commission d'enquête sur la Corse, dont le sujet très large ne pouvait être réduit à l'assassinat du préfet Erignac, objet d'une enquête judiciaire. Dans l'affaire du démantèlement de l'ex-*Clemenceau*, la lettre du Garde des Sceaux est dépourvue de toute ambiguïté et, en vertu de l'article 141 du Règlement de l'Assemblée nationale, la constitution de la commission d'enquête proposée n'est juridiquement pas possible.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la commission a *rejeté* la proposition de résolution n° 2871.

---

## FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN

**Mardi 4 avril 2006**

*Présidence de M. Pierre Méhaignerie, Président,*

La commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan a procédé à l'audition de M. Pierre Gadonneix, Président-directeur général d'EDF.

**M. Pierre Gadonneix, Président-directeur général d'EDF**, a rappelé que la situation du groupe est assainie après le redressement spectaculaire opéré depuis dix-huit mois environ, 2005 ayant été une année historique à cet égard. Le projet industriel de l'entreprise doit à présent lui permettre de relever les défis que pose le contexte énergétique européen et mondial.

Alors qu'il y a deux ans la situation financière d'EDF était particulièrement délicate, le redressement financier est aujourd'hui acquis : les résultats de l'entreprise pour 2005 marquent une progression sensible de l'ensemble des indicateurs financiers du groupe. Le chiffre d'affaires s'élève à plus de 51 milliards d'euros, en hausse de 10,6 %. L'excédent brut d'exploitation, mesuré par l'EBITDA, progresse également de 3,6 % pour atteindre 13 milliards d'euros et le résultat net double pour s'établir à 3,2 milliards d'euros. La dette financière, qui constituait la principale fragilité de l'entreprise, baisse de 8,6 % pour atteindre 18,6 milliards d'euros, soit un niveau inférieur à celui des fonds propres, qui représentent près de 20 milliards d'euros.

Comment la rentabilité a-t-elle été retrouvée ? En premier lieu, grâce à un très important programme de cessions. EDF s'est ainsi rapidement désengagée d'EDENOR en Argentine. Pour triste qu'elle soit, cette sortie s'est effectuée sans drame et dans le respect des engagements sociaux existants. Le désengagement du Brésil est en cours, et les centrales possédées en Égypte ont été cédées, de même que la filiale ASA en Autriche. En deuxième lieu, EDF a mis en place un programme de performance baptisé « Altitude », centré sur une hausse de la productivité, qui doit permettre d'augmenter l'EBITDA d'un milliard d'euros par an, sur trois ans. Mis en œuvre en 2004, ce programme a été reporté en 2005. Il comporte notamment un volet concernant le personnel, avec le remplacement d'un seul départ à la retraite sur trois. Il s'appuie également sur un contrôle des achats et sur une diminution du besoin de fonds de roulement. En troisième lieu, l'augmentation de capital, qui a représenté un record de souscription auprès de cinq millions de Français, à hauteur de six milliards d'euros, a, à la fois, permis de dégager de nouvelles marges de manœuvre financières et de retrouver une image de crédibilité et de transparence. Le succès historique de l'actionnariat salarié, avec 120.000 souscripteurs, soit plus de deux tiers des effectifs, mérite d'être salué ; il s'agit d'un élément décisif de l'acceptation de l'opération par les salariés d'EDF.

Il faut souligner combien la situation financière de départ était dégradée, puisque les fonds propres avaient diminué de 12 milliards d'euros en 2004 et que la question des provisions comptables pour le retraitement de combustibles usagés et le démantèlement des centrales en fin de vie avait été soulevée par plusieurs observateurs, dont la commission des Finances de l'Assemblée nationale. Cette dernière s'était inquiétée de l'emploi de ces quelque 28 milliards d'euros de provisions et des garanties qui y étaient attachées. C'est la raison pour laquelle a été décidée la constitution d'actifs dédiés, à hauteur de 2,5 milliards d'euros par an, sur les cinq prochaines années.

Grâce à cette rentabilité rétablie, le groupe peut envisager un projet industriel ambitieux, qui s'inscrit dans un contexte de bouleversement durable. Tout d'abord, la question énergétique est redevenue un sujet prioritaire pour les décideurs et dans l'opinion : l'apparition de la rareté structurelle de l'énergie, différente de la rareté conjoncturelle des années 70, a provoqué une prise de conscience. Il est patent que des investissements massifs sont aujourd'hui nécessaires. Ensuite, l'attention mondialement portée à l'environnement implique des investissements destinés à réduire les émissions de CO<sub>2</sub>. Enfin, l'ouverture à la concurrence des marchés de l'énergie en Europe, entamée en 1997 et qui sera parachevée au 1<sup>er</sup> juillet 2007, conformément à la décision prise au sommet de Barcelone, est un bouleversement manifeste. Aujourd'hui seul le marché britannique est totalement ouvert, le marché français l'étant à 70 % environ.

Dans ce contexte, EDF n'est pas dépourvue d'atouts. Le groupe peut s'appuyer sur un parc nucléaire qui représente 80 % de la production en volume et 60 % en puissance, à côté des centrales thermiques et hydrauliques. Le groupe est également présent sur les quatre principaux marchés européens. Enfin, EDF développe ses activités à la fois dans le domaine régulé et dans le domaine non régulé et met en œuvre une relance des investissements. Pendant dix ans, en effet, à l'instar des autres pays européens, la France s'était contentée d'entretenir les capacités existantes, sans les développer. Entre 2006 et 2008, 30 milliards d'euros d'investissements seront engagés et 26 milliards dépensés. Ce programme s'attachera en premier lieu à renforcer les capacités de production d'électricité, à hauteur de 5.000 mégawatts supplémentaires à l'horizon 2012, à travers la remise en service de quatre tranches fonctionnant au fioul : deux à Porcheville dans les Yvelines, une à Cordemais en Loire-Atlantique et une à Aramon dans le Gard. Les précédents présidents avaient eu la sagesse de ne pas abandonner totalement ces programmes. Par ailleurs, sera entreprise la construction, pour une production de 500 mégawatts, de turbines à combustion qui seront implantées à Vaires-sur-Marne et à Vitry-sur-Seine. À plus long terme, la procédure de construction de l'EPR à Flamanville est en cours. Cette installation de 1.600 mégawatts - alors que la capacité des réacteurs actuels s'échelonne entre 900 et 1.450 mégawatts - devrait être opérationnelle dès 2012, et elle donne une avance certaine à EDF et à la France dans la compétition mondiale. Par ailleurs, le groupe investira dans les énergies renouvelables pour un montant de 3 milliards d'euros, en visant une production supplémentaire de 3.000 mégawatts. EDF entend également investir pour garantir l'approvisionnement de la Corse.

Outre ces investissements de production, sont prévus des investissements dans les réseaux électriques de distribution, en hausse de 6 % par an, conformément aux engagements contenus dans le contrat de service public signé le 24 octobre dernier avec l'État, c'est-à-dire avant l'ouverture du capital de l'entreprise. Au-delà de la sécurisation de l'alimentation électrique des territoires, ce contrat comporte également des engagements en faveur des clients démunis, à travers le fonds de solidarité, ainsi que des garanties d'évolution tarifaire : pour les clients domestiques, le prix de l'électricité n'augmentera pas plus vite que l'inflation au cours des cinq prochaines années. Il faut rappeler, à cet égard, que le prix actuel est à la fois inférieur au prix de marché et au prix nécessaire au renouvellement des capacités de production.

Quatre priorités caractérisent, pour les mois à venir, l'action du groupe. Premièrement, il faut se préparer à l'ouverture totale du marché au 1<sup>er</sup> juillet 2007. Le respect de cette exigence, fixée par la directive communautaire, doit prendre en compte deux soucis : assurer à tout client qui souhaitera le faire qu'il pourra changer de fournisseur, et assurer à tout client qui souhaitera conserver son contrat que sa situation ne sera en rien dégradée. À la date de l'ouverture totale, un peu plus de 25 millions de clients seront à même de changer de fournisseur alors qu'ils n'étaient que 2,5 millions jusqu'ici. La deuxième priorité consiste à poursuivre le développement international d'EDF, en particulier en Europe : en Allemagne avec la construction de nouvelles centrales, en Italie où Edison est déjà le premier investisseur du secteur de l'électricité, et au Royaume-Uni. La synergie entre toutes les capacités de production du groupe doit être encouragée. À l'heure où les autres producteurs européens d'électricité - ENEL, Gas Natural, Electrabel, GDF, *etc.* - cherchent à acquérir une taille critique *via* des mouvements de concentration, le groupe EDF dispose d'une avance certaine ; mais la vigilance reste de mise, notamment en Espagne et au Benelux, où l'entreprise n'est pas présente.

La troisième priorité consiste, pour le groupe, à tenir les engagements financiers pris devant les actionnaires, au moyen de cessions d'actifs, d'une démarche de performance, et d'investissements. Ces éléments expliquent, pour une large part, l'évolution actuelle des prix de l'électricité.

Le taux d'ouverture officiel du marché français est aujourd'hui de 70 %, les 30 % restants correspondant aux clients domestiques. Les clients éligibles n'ont jamais été obligés de quitter le tarif réglementé. En revanche, ceux qui l'ont quitté, en faisant jouer leur éligibilité, ne peuvent légalement plus revenir s'approvisionner au tarif. La période 2002-2004, qui a été marquée par de substantielles baisses de prix, a vu beaucoup d'industriels changer de fournisseurs. En revanche, très peu de changements ont été observés à l'occasion de la nouvelle vague d'ouvertures du marché en 2004. Dès lors, 70 % des ventes d'électricité s'effectuent encore aujourd'hui à des prix fixés par la puissance publique.

Dans un contexte de forte concurrence entre les sources d'approvisionnement énergétiques, le prix de l'électricité est fortement corrélé avec celui des énergies fossiles. À l'heure actuelle, pour un cycle combiné à gaz, le prix du mégawatt/heure est de 55 euros, avec l'hypothèse d'un baril de pétrole à 40 dollars, contre 60 dollars actuellement, et une tonne de CO<sub>2</sub> à 30 euros. Pour une centrale à charbon, le mégawatt/heure coûte 60 euros avec l'hypothèse de 50 dollars pour une tonne de charbon, contre plus de 60 dollars aujourd'hui, et une

tonne de CO<sub>2</sub> à 30 euros. Quant au coût de développement de l'électricité nucléaire bientôt produite par le réacteur EPR de Flamanville, il a été évalué, en 2004, à 43 euros par mégawatt/heure.

La quatrième priorité d'EDF consiste à être une référence tant en matière sociale que dans le management. Passer en quelques années d'un monopole public à la concurrence représente un enjeu considérable en termes de management, d'autant que s'y ajoute la séparation des activités commerciales. De façon intrinsèquement liée, sur le plan social, l'entreprise, tout en se rapprochant du modèle adopté par les autres entreprises concurrentielles, doit conserver son système de références et de valeurs.

En conclusion, EDF a retrouvé, en deux ans, des marges de manœuvre, en particulier sur le plan financier, ce qui vient à point nommé pour soutenir le gigantesque effort d'investissement aujourd'hui nécessaire. EDF doit être à la fois un leader européen de l'énergie et le promoteur de la filière nucléaire dans le monde. En effet, à moyen terme, l'énergie nucléaire va reconquérir une place de premier plan : c'est déjà le cas en Chine avec quatre centrales, ce le sera bientôt en Corée, mais seules la Finlande et la France ont aujourd'hui en Europe commandé des centrales. Le Royaume-Uni va suivre, et l'Allemagne le fera peut-être. EDF doit être fière de constituer une référence dans ce domaine, même si sa compétence est, à l'heure actuelle, surtout reconnue aux États-Unis.

**Le Président Pierre Méhaignerie** s'est interrogé sur la participation d'EDF à la politique industrielle de la France. Les marges de manœuvre sont importantes, il convient donc de ne pas étouffer les PMI. Si des investissements majeurs ont été effectués dans le nucléaire, les industries françaises doivent pouvoir en tirer partie en termes de performances économiques. Or, le prix de la facture d'électricité a fortement augmenté pour les 30 % de clients professionnels ayant exercé leur éligibilité. Il s'agit le plus souvent de PMI dont la facture énergétique pèse fortement sur les coûts de production. Comment éviter de leur faire payer trop cher cet accès à l'énergie, alors que 86 % de la production énergétique française est d'origine nucléaire ? La référence aux prix mondiaux du marché de l'énergie ne doit pas remettre en cause l'avantage comparatif dont elles doivent pouvoir bénéficier en raison des choix énergétiques faits par la France, au moment où la part du marché dérégulé doit augmenter.

**M. Pierre Gadonneix, Président-directeur général d'EDF**, a rappelé que l'Europe a fait le choix du marché pour l'énergie en 1997 et que la France a finalement accepté l'ouverture du marché de l'énergie au sommet de Barcelone. Les grands industriels étaient demandeurs d'une telle ouverture à l'époque. Il se trouve que l'évolution de la situation géopolitique depuis lors a modifié les conditions de fixation des prix de l'énergie. C'est pourquoi, des solutions de transition entre prix régulé et prix de marché doivent être trouvées. La France utilise ainsi à plein les possibilités ouvertes par la directive.

Le prix de vente de l'électricité pour les clients au tarif réglementé est aujourd'hui inférieur au prix du marché et l'ajustement devrait se faire à raison d'une augmentation progressive des tarifs calée sur l'inflation, soit de l'ordre de 2 % par an. Cet avantage, pour les entreprises qui se fournissent au tarif auprès d'EDF, est prélevé sur les capacités financières de l'entreprise publique.

Par ailleurs, les entreprises ayant exercé leur éligibilité ont pu bénéficier de baisses de prix substantielles entre 2000 et 2002. Cela ne pouvait être durable. Pour certaines entreprises, dont la production dépend de manière déterminante de l'énergie électrique dont l'ensemble du secteur électro-intensif, notamment dans l'aluminium, EDF garantit le meilleur prix européen possible.

Pour les entreprises électro-intensives relevant du dispositif prévu par la loi de finances rectificative, il est prévu une offre fondée sur le prix de revient et sur la base de contrats à quinze ans. Pour les autres industriels, la concurrence joue à plein, la moitié d'entre eux a choisi un autre fournisseur qu'EDF, et il n'y a aucune concertation entre les fournisseurs d'énergie électrique. EDF propose à ses clients des contrats sur une durée de trois à cinq ans pour lisser les évolutions tarifaires.

**M. Michel Diefenbacher** a évoqué les points suivants :

- La commission de régulation de l'énergie (CRE) s'est interrogée sur le degré de préparation d'EDF à l'ouverture totale du marché au 1<sup>er</sup> janvier 2007, notamment en ce qui concerne les possibilités de choix des clients.

- La stratégie financière d'EDF a vocation à évoluer dans un contexte de recentrage sur le marché européen, de patriotisme économique et de fusion envisagée entre GDF et Suez. Dans ce cadre, quelles seront les relations avec Edison ?

- La commission d'enquête sur les entreprises publiques avait pointé les problèmes de gouvernance de ces entreprises, en recommandant une réduction de la tutelle technique de l'État au profit d'une tutelle plus stratégique de la puissance publique. Qu'en est-il aujourd'hui du rôle de l'agence des participations de l'État ?

**M. Didier Migaud** s'est interrogé sur les conditions de formation des prix de l'énergie. Alors que M. Pierre Gadonneix avait annoncé devant la commission des Affaires économiques de l'Assemblée nationale, le 15 décembre 2004, que le prix à long terme devait osciller autour de 35 euros le MWh, le prix du marché atteint aujourd'hui 45 à 60 euros pour les entreprises, sans que les coûts de production d'EDF n'aient varié dans de telles proportions. Ce n'est pas, non plus, l'Union européenne qui impose une hausse des tarifs. Il en résulte des difficultés économiques certaines pour de nombreuses PMI, alors que l'on ne connaît pas l'utilisation qui est faite de cet écart de prix.

**Le Président Pierre Méhaignerie** a rappelé que l'Espagne baisse ses prix alors que seulement 30 % de son électricité provient de l'énergie nucléaire.

**M. Philippe Auberger** a posé les questions suivantes :

- Le prix de revient de l'électricité devant intégrer le coût de démantèlement des centrales nucléaires, quelles évaluations précises ont été réalisées par EDF et quels actifs y seront dédiés ?

- Comment vont se réaliser les opérations de distribution commerciale si GDF fusionne avec Suez ? Les personnels de l'actuel service commun de distribution EDF-GDF voient mal comment la coupure pourrait se faire. Plus globalement, quelles relations EDF envisage-t-elle d'avoir avec le nouveau groupe issu de la fusion entre GDF et Suez ?

- Où en est-on de l'ouverture du capital de RTE à d'autres entités publiques ?

**M. Henri Emmanuelli** a rappelé l'importance des investissements organisés par la France dans le nucléaire. S'il existe, de ce fait, un effet d'aubaine, à qui doit-il profiter ? Dans ces conditions, le prix de revient de l'électricité en France doit être inférieur au prix du marché au niveau mondial. Il est essentiel que les entreprises françaises continuent de bénéficier de cet avantage comparatif par rapport à leurs concurrents étrangers. Il faut être attentif à la mise en œuvre de l'amendement parlementaire adopté en faveur des énergies électro-intensives, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006, qui a incité EDF à proposer des offres concrètes à ces industriels.

**M. Michel Bouvard** a formulé les observations suivantes :

- Les clients particuliers devront pouvoir bénéficier de réelles possibilités de choix lors de l'ouverture du marché de l'énergie, selon des modalités beaucoup plus claires que celles de la téléphonie mobile aujourd'hui.

- La stratégie d'EDF par rapport à RTE doit être clarifiée, compte tenu de l'importance des investissements nécessaires pour continuer d'entretenir et de maintenir à niveau les réseaux de distribution, tout en créant des synergies au plan européen.

- Au-delà des solutions proposées pour le consortium des industries électro-intensives, dont le calendrier devrait être précisé, des garanties seront-elles offertes aux autres clients éligibles, au-delà de 2007 ? Certaines industries capitalistiques ou avec des cycles de production marqués doivent disposer d'une visibilité suffisante pour garantir leur approvisionnement énergétique. Qu'en est-il, par ailleurs, du maintien des droits issus de la nationalisation en 1946 ?

- L'exportation par la France d'énergie électrique n'a-t-elle pas pour effet une augmentation du chômage en France ? On peut en effet se demander si l'avantage compétitif d'EDF en tant que fournisseur d'énergie, dû à son parc nucléaire, ne profite plus aujourd'hui aux industries françaises dont les coûts de main-d'œuvre sont souvent plus importants qu'à l'étranger. Il faut conserver un lien avec le prix de revient pour dégager des marges d'investissement.

**M. Jean-Louis Dumont** a souhaité connaître les engagements d'EDF vis-à-vis des énergies renouvelables. Il est souhaitable qu'au-delà des investissements annoncés, on puisse garantir à la fois la valorisation de la biomasse et la possibilité, pour certains clients, de se fournir exclusivement en électricité verte. À ce titre, l'indépendance de RTE par rapport à EDF devrait être mise en œuvre, conformément à la directive communautaire.



Par ailleurs, en tant que fournisseur de déchets nucléaires, EDF doit se concerter avec l'ensemble des représentants locaux, lors de la création de centres d'enfouissement ultime. Lorsque la solidarité nationale est engagée, par exemple pour la construction du site de Burre dans la Meuse, EDF doit apporter son soutien, au-delà de ses obligations légales, en faveur du développement économique de la zone concernée.

**M. Alain Rodet** a demandé quel est l'état des relations entre EDF et Edison.

**M. Eric Besson** a souhaité savoir pourquoi il est proposé d'aligner le prix de l'électricité sur celui du marché. Est-ce l'État qui le demande ou l'Union européenne ? Cela ne risque-t-il pas de fragiliser le nucléaire en France, celui-ci reposant sur l'idée d'indépendance énergétique et une politique de bas prix ? Quelles conséquences aura la fusion de GDF et de Suez ? Enfin, le souhait d'Electrabel d'investir dans le nucléaire en France et son intérêt pour l'EPR sont-ils vécus comme une émulation ou une menace ?

Constatant que beaucoup d'industriels regrettent de ne pouvoir se « couvrir » à moyen terme, **M. Charles de Courson** a demandé si EDF était favorable à la création d'un marché à moyen terme de l'électricité.

**M. Pierre Gadonneix, Président-directeur général d'EDF** a apporté les éléments de réponse suivants :

- concernant le nucléaire, la France fait figure de référence mondiale. La gestion de 58 centrales par un seul opérateur est très positive, le prix de revient des centrales est meilleur qu'aux États-Unis ; de plus, le système de sûreté est particulièrement efficace. EDF a donc vocation à poursuivre dans cette voie ;

- ce secteur exige de consentir d'importants investissements sur une durée d'une centaine d'années : sept à huit ans de processus de décision, quarante ans ou plus de vie pour une centrale et vingt à vingt-cinq ans nécessaires à son démantèlement. Cela suppose une grosse prise de risque, d'autant que le nucléaire peut, à certaines périodes, s'avérer moins rentable lorsque le prix du pétrole est bas. Seuls quelques groupes industriels très puissants financièrement en seront capables ;

- il sera nécessaire de trouver des ressources nouvelles : à côté des investissements dans les économies d'énergie, qui sont assez consensuelles, il faudra développer les énergies renouvelables : éoliennes, hydraulique..., sur lesquelles il n'existe pas un total consensus. Quant au nucléaire et au charbon, ils posent des problèmes vis-à-vis de l'opinion publique. Sans doute s'orientera-t-on, à terme, vers une diversification avec une harmonisation des prix ;

- le processus d'EPR, le processus a été engagé sur le site de Flamanville. Le conseil d'administration devrait se prononcer le mois prochain ;

- le coût de développement prévu pour l'EPR est de 43 euros par mégawatt/heure, ce qui reste compétitif avec un prix du baril de pétrole qui atteint 50 à 60 dollars. À moyen terme, ce niveau de prix devrait pouvoir être maintenu, mais il ne faut pas négliger les coûts supplémentaires liés aux nouvelles contraintes de sécurité et environnementales ;

- une fusion d'EDF et de GDF aurait conduit à une concentration de 90 % sur le marché, ce qui aurait constitué un abus de situation dominante contraire au droit communautaire et exigé des cessions, comme c'est le cas actuellement en Belgique pour Electrabel et GDF. La fusion de GDF avec Suez appelle EDF à accroître son efficacité, mais elle pourrait aussi donner lieu à des cessions dont EDF pourrait tirer profit ;

- concernant les relations avec GDF, s'impose une logique de séparation entre les activités de réseau et les activités commerciales. EDF peut conserver avec GDF des activités de réseau, mais doit avoir scindé ses activités commerciales le 1<sup>er</sup> juillet 2007. Le rapprochement avec Suez ne change pas fondamentalement la nature du problème ;

- pour la CRE, la priorité est de s'assurer qu'au 1<sup>er</sup> juillet 2007, l'ouverture à la concurrence soit effective et que les clients voulant quitter EDF pourront le faire sans frein. Mais EDF a une autre priorité, qu'elle doit combiner avec la première : éviter de créer de la complexité pour ceux de ses clients qui ne veulent pas changer d'opérateur ;

- le fonctionnement de RTE est considéré comme exemplaire par les institutions communautaires. Il n'y a pas eu de contentieux. L'ouverture de son capital est une simple possibilité législative, pas une obligation. Ce qui est important pour EDF, au regard de ceux qui participent à son financement, est une consolidation des comptes de cette entité, au niveau des résultats et du bilan, afin de montrer le revenu récurrent de ces activités régulées sans risque. La séparation est néanmoins effective et permet le respect de la concurrence. Cette

séparation est actuellement imposée au plan juridique seulement dans le transport, mais le sera bientôt aussi dans la distribution ;

- l'électricité a toujours été un secteur politiquement sensible. Même l'administration américaine ne s'en désintéresse pas. La position d'EDF est de n'investir dans un pays que si elle y est bienvenue. En Italie, à l'époque, ont été négociés des accords pour une parité du contrôle avec les régies locales. Par contre, en Argentine et au Brésil, la présence d'EDF n'est pas souhaitée pour des raisons de contrôle. Dans d'autres pays européens, comme en Allemagne, les conditions de l'acceptabilité sont, par exemple un certain niveau de contrôle des collectivités locales ;

- le Conseil européen de Barcelone des 15 et 16 mars 2002 a décidé la libéralisation du marché européen de l'électricité. Même si à l'époque on aurait pu imaginer d'autres options, cela a été décidé, et il faut maintenant jouer gagnant. Cette décision entraîne l'apparition d'un marché européen de l'électricité, avec fixation d'un prix européen, et EDF y a maintenant intérêt. Le développement d'interconnexions présente deux avantages : l'apparition d'économies d'échelle et l'harmonisation des prix. Plusieurs crises climatiques récentes ont généré des pénuries d'électricité, lors des pics de consommation, et EDF doit alors acheter de l'électricité à l'étranger, à un coût nettement supérieur à son prix de revente. À l'opposé, EDF est excédentaire pendant les périodes creuses de consommation et redevient exportatrice. Le prix de revient ne peut donc se limiter au nucléaire.

**M. Michel Bouvard** a constaté que ceux qui sont inférieurs au prix de revient sont pénalisés et ceux qui sont supérieurs bénéficiaires. Les pointes de consommation d'électricité entraînent des pertes financières. Ne pourrait-on pas trouver une solution à ce problème dans la conclusion de contrats avec les industriels où la consommation serait régulée ?

**M. Pierre Gadonneix, Président-directeur général d'EDF** a répondu qu'il travaillait à la constitution de systèmes de couverture des fluctuations de prix à moyen terme.

Les 28 milliards d'euros de provisions pour démantèlement et la gestion des déchets auraient pu être à juste titre réinvestis dans le cycle de production. Mais certains investissements malheureux en Amérique latine ont découragé les prêteurs potentiels. EDF a alors décidé, en accord avec son actionnaire majoritaire, d'affecter à ces provisions des actifs dédiés, sous le contrôle attentif de l'État, immédiatement pour un montant de 2,5 milliards d'euros, puis de 12 milliards d'euros à échéance de cinq ans.

Le statut d'EDF, dont le capital est, certes, ouvert, mais avec une participation majoritaire de l'État, est celui qui correspond le mieux à la situation actuelle. En effet, EDF a des obligations de sécurité d'approvisionnement définies dans la loi et dans le contrat de service public - ainsi pour la couverture de la Corse - et elle est le pilote du nucléaire en France et dans le monde.

**Le Président Pierre Méhaignerie** a remercié le Président d'EDF de ses explications sur ses ambitions en matière d'investissement et de présence internationale. Il a indiqué qu'il fallait trouver un équilibre pour que la France conserve son avantage comparatif et justifie son choix du nucléaire, après la constitutionnalisation du principe de précaution.

**M. Pierre Gadonneix, Président-directeur général d'EDF** a indiqué que dans les trois consultations publiques récentes sur les déchets nucléaires, Flamanville et les lignes à haute tension, cette dernière était celle qui avait suscité le débat le plus fourni. EDF utilise ses rentrées financières principalement pour investir et pour rémunérer l'État, qui est son actionnaire principal, auquel l'entreprise verse 87 % de ses dividendes.

**Le Président Pierre Méhaignerie, MM. Didier Migaud, Philippe Auberger et Michel Bouvard** ont proposé, compte tenu de l'intensité du débat, que la commission des Finances publie un communiqué de presse pour faire part de sa préoccupation sur l'évolution des tarifs proposée par EDF.

**Le Président Pierre Méhaignerie** a conclu que, compte tenu de l'enjeu que représente le coût de l'énergie, une certaine maîtrise des prix est nécessaire.

Après un débat, la Commission a *approuvé* le communiqué suivant :

« La commission des Finances de l'Assemblée nationale a auditionné aujourd'hui M. Pierre GADONNEIX, Président-directeur général d'EDF. Elle tient à souligner sa préoccupation devant l'évolution des prix proposés par EDF et souhaite, au-delà de la stabilisation décidée pour les particuliers, une maîtrise dans la durée pour les prix industriels, notamment pour les PMI. La part de l'électricité produite par le nucléaire en France et la bonne santé financière de l'entreprise rendent difficilement compréhensibles les fortes hausses actuelles, qui suscitent

une réelle inquiétude, compte tenu de l'incidence de l'énergie dans la formation des prix de revient de nombreux produits industriels, qui conditionne directement le maintien d'activités capitalistiques sur notre territoire. La Commission rappelle, s'agissant des activités électro-intensives, son attachement au respect du calendrier pour la mise en place du consortium. »

\*

\* \*

### **Mercredi 5 avril 2006**

*Présidence de M. Michel Bouvard, Vice-Président,*

En préalable, **M. Augustin Bonrepaux** a jugé essentiel de donner suite à la demande de M. Jean-Louis Idiart concernant l'évaluation du coût et des conséquences de l'introduction des ours dans les Pyrénées. Une mission pourrait, utilement, être créée afin d'analyser le coût budgétaire d'une mesure qui sera mobilisatrice en moyens matériels, humains et financiers, dans un contexte où l'État réduit ses dépenses et où la présence des fonctionnaires - à commencer par celle des enseignants - est de plus en plus faible, notamment en milieu rural. Même le Président de la République a reconnu, lors du dernier salon de l'agriculture, que cette mesure était particulièrement coûteuse. D'autre part, à la suite de l'audition du ministre délégué à l'aménagement du territoire devant la Commission, il serait très opportun de poursuivre le travail de la mission d'information menée l'an dernier avec M. Louis Giscard d'Estaing : l'exécution des actuels contrats de plan État-régions et la programmation des futurs contrats de projets comportent encore de nombreuses zones d'ombre. Le financement des travaux routiers n'est pas pleinement assuré. La prise en compte des projets de territoire paraît moindre que celle des grands pôles de compétitivité.

**M. Michel Bouvard, Président**, a indiqué qu'il ferait part de ces observations au Président Pierre Méhaignerie, s'agissant d'un sujet aussi lourd et aussi sérieux que celui du coût des prédateurs. À titre personnel, il s'est déclaré favorable à la suggestion de M. Augustin Bonrepaux. Quant aux contrats de plan État-régions, le Rapporteur spécial compétent a toute latitude pour poursuivre son travail d'analyse dans le cadre des prérogatives nouvelles que lui confère la LOLF.

\*

La Commission a ensuite procédé à l'audition du Général Guy Parayre, responsable du programme « Gendarmerie nationale ».

Rappelant que la Commission auditionnerait prochainement quelques responsables de programmes, et notamment le directeur du patrimoine du ministère de la culture, **M. Michel Bouvard, Président**, a souligné l'importance de cette audition, alors qu'un amendement de clarification avait vigoureusement été porté par la commission des Finances lors de l'examen du dernier budget et que la question des cessions immobilières concerne plus particulièrement la Gendarmerie nationale. Quels efforts ont été entrepris pour homogénéiser les indicateurs entre les programmes « Gendarmerie nationale » et « Police nationale » ? Comment la LOLF permet-elle de modifier et de moderniser la gestion des ressources humaines ?

**Le Général Guy Parayre** a rappelé que les moyens consacrés à la sécurité des Français sont ventilés au sein d'une mission interministérielle entre deux programmes. Ce rapprochement est utile pour éclairer le Parlement sur la répartition des crédits budgétaires consacrés à la sécurité. Conformément au souhait des parlementaires, un travail a été conduit pour harmoniser les deux programmes, qui disposent désormais de 80 % d'indicateurs communs. Si certains voudraient aller plus loin, le constat de la différence entre la police civile et la police militaire continue de s'imposer. Cette différence est notamment sensible en termes d'implantations géographiques et d'organisation des services. Si la police est organisée en grandes directions, la gendarmerie est structurée autour de la complémentarité entre services et unités qui traitent, à chaque niveau, de la totalité du champ sécuritaire. Cette logique d'organisation, liée au souci d'assurer un bon maillage territorial, complique l'identification budgétaire par type de missions. Dans certaines zones, la gendarmerie reste le seul service public encore présent. Cette présence a nécessairement un coût, qui échappe souvent aux strictes règles de rationalisation budgétaire. Si la police et la gendarmerie sont différentes, leur complémentarité opérationnelle doit être traduite au niveau des objectifs et des indicateurs de performance. Bien que la police et la gendarmerie

aient bâti une grille dont 95 % des indicateurs sont exploitables et lisibles, il reste encore beaucoup à faire pour mettre pleinement en œuvre les exigences de la LOLF. Les chartes de gestion, qui ont été difficiles à élaborer, sont une source de complexité. L'actualité récente révèle la très faible marge de manœuvre du responsable de programme en matière d'emploi des gendarmes mobiles et la nécessité de préserver les missions opérationnelles de la gendarmerie. De même, l'action volontariste du Gouvernement en matière d'immigration irrégulière, avec notamment la montée en puissance des centres de rétention administrative (CRA), se traduit nécessairement par une très forte mobilisation de moyens matériels et humains. Le choix de faire un seul BOP a été retenu. On peut envisager plusieurs BOP, mais la gestion de la masse salariale plaide pour un BOP unique.

Les lois de programmation militaire et de sécurité intérieure continuent d'être mises en œuvre jusqu'à leur échéance, respectivement en 2008 et 2007. Néanmoins, les évolutions futures impliquent de réaliser d'autres grands projets et l'effort financier doit être poursuivi au-delà de cette échéance. Ainsi, 25 hélicoptères doivent être renouvelés d'ici 2010 et le programme de remplacement du véhicule blindé doit encore être mis en œuvre. Les perspectives d'externalisation de l'immobilier continuent de mobiliser fortement la gendarmerie nationale. Depuis 2002, les moyens réellement alloués au ministère de la défense ont à peine permis de maintenir l'existant. Il reste 200 points noirs sur le territoire national qui correspondent à plus de 8.000 logements et hébergements. Le doublement des moyens entre les 103 millions d'euros alloués en 2005 et les 217 millions d'euros d'autorisations d'engagement consacrés aux opérations immobilières de construction domaniales ont eu un impact positif.

Parallèlement, la mise en œuvre du dispositif BEA/AOT, prévu dans la LOPSI, se traduit par la mise à disposition des unités de casernes adaptées, mais également par un accroissement de la charge de la dépense en matière de loyers.

Parmi les pistes nouvelles dans ce domaine, a été étudiée la possibilité d'externalisation de la gestion du parc domanial. Mais, si cette perspective apparaît séduisante, il faut avant tout qu'elle présente un intérêt pour le budget de l'État. Différentes études ont soulevé des questions d'ordre juridique, de périmètre et d'intérêt financier. En effet, l'externalisation peut coûter plus cher que la situation actuelle. Pour autant, cette solution permet d'améliorer le parc immobilier, ce qui est l'objectif principal. Trois périmètres d'expérimentation pourraient concerner deux écoles, une ou deux régions et une dizaine de casernes connaissant actuellement une situation insatisfaisante. À la lumière de ces expérimentations, on disposera de données chiffrées fiables pour envisager une externalisation à la fois efficace et moins onéreuse.

**M. Michel Bouvard, Président**, a souligné que si l'Etat menait une gestion vertueuse, en autofinanciant ses investissements, assurer les travaux en régie serait intéressant. Ce n'est malheureusement pas le cas : il faut, par conséquent, tenir compte des charges d'intérêt dans la prise de décision.

**M. Marc Le Fur, Rapporteur spécial**, a rappelé que la Commission des finances se félicite de ce que le directeur général de la Gendarmerie nationale soit responsable d'un programme incluant les crédits destinés à l'immobilier et à l'informatique. L'existence de plusieurs BOP ne constituerait pas une menace pour l'unité de la gendarmerie et permettrait une gestion plus déconcentrée. S'agissant de l'immobilier, il apparaît nécessaire de construire massivement. Le nouveau découpage entre les zones de gendarmerie et les zones de police renforce cette nécessité. Depuis deux ans, force est de constater que les engagements inscrits dans la LOPSI sont respectés, sauf en matière de construction. Entre 30 et 40 constructions étaient prévues, qu'en est-il ? Par ailleurs, il convient de souligner qu'on ne peut porter de jugement sur l'intérêt ou non de l'externalisation, dès lors qu'il n'a pas encore été procédé à une mise en concurrence. Certains conseils généraux, propriétaires de casernes, ont confié la gestion de leurs immeubles au groupe Société nationale immobilière (SNI). Quels enseignements peut-on en tirer ?

**M. Jean-Louis Dumont** s'est réjoui de la recherche de plus grande cohérence entre les missions de la gendarmerie et de la police, tout en soulignant la nécessité, pour la gendarmerie, de conserver sa spécificité. En matière d'immobilier, on ne peut que déplorer l'insalubrité de certaines casernes. Ainsi, à Verdun, le quartier Bayard n'a fait l'objet d'aucun entretien depuis vingt-cinq ans. L'externalisation peut être une solution intéressante, dès lors qu'elle permet une amélioration de la qualité de vie dans les casernes, qui constitue un élément d'attractivité essentiel en matière de recrutement. À cet égard, le groupe SNI n'est pas le seul recours possible : les organismes HLM peuvent également intervenir. La gendarmerie n'est toutefois peut-être pas encore prête à la logique de mise en concurrence. L'ouverture au marché devrait également inclure les grosses réparations et l'entretien.

**M. Jean-Jacques Descamps** a demandé si le recours aux gendarmes-adjoints était appelé à se développer. Quelles sont les difficultés éventuellement rencontrées en la matière ? S'agissant de l'immobilier, il apparaît que lorsque les syndicats ou communautés de communes construisent des casernes, le remboursement des emprunts représente une charge budgétaire qui, loin d'être couverte par le paiement des loyers, est de plus en plus difficile à supporter. Quel équilibre va être trouvé entre la construction des bâtiments par l'Etat et le recours au partenariat ? Les organismes d'HLM peuvent-ils encore intervenir alors que la volonté d'améliorer la qualité des logements est manifeste ?

**M. François Scellier** a demandé s'il existait une instruction du ministère de la Défense interdisant le rachat d'une gendarmerie par une OPAC départemental, une telle prohibition lui ayant été opposée dans le Val-d'Oise.

**M. Michel Bouvard, Président**, a souligné que les gendarmes étaient ordonnateurs de dépenses relatives à des interventions en matière de justice : ils sont donc amenés à engager des crédits qui sont rattachés à un programme dont la responsabilité relève du ministère de la justice. Comment l'action des gendarmes est-elle coordonnée avec celle des responsables des BOP sur lesquels sont inscrits ces crédits relatifs aux frais de justice ?

En réponse aux différents intervenants, **le Général Guy Parayre** a apporté les précisions suivantes :

- Les frais de justice sont engagés à la demande des magistrats et représentent environ 400 à 450 millions d'euros. Dans l'action « Justice » du programme « Gendarmerie nationale », les crédits de personnel représentent 1,2 milliard d'euros et les dépenses de fonctionnement environ 700 millions d'euros. Les officiers de police judiciaire de la Gendarmerie nationale interviennent sur les directives des magistrats du siège ou du parquet. Il est plus sain que ce soit l'autorité qui formule la demande qui assume le financement de ces interventions.

- La Gendarmerie nationale est très sollicitée par des opérateurs immobiliers qui souhaitent avoir une part du marché. Il convient d'être prudent car certains d'entre eux souhaitent des baux de 99 ans et non de 20 à 30 ans, comme cela est l'usage.

- L'unicité du BOP ne nuit pas à la déconcentration, qui est une réalité ancienne de la Gendarmerie nationale. Ses régions sont des centres de responsabilité budgétaire. Les tableaux d'effectifs sont largement déconcentrés depuis 1997. Le dialogue de gestion a été amplifié par les programmes d'action annuels, en vigueur depuis 2003. Le dialogue est toujours plus étroit avec les préfets, responsables de la sécurité dans les départements. La gestion de la masse salariale, qui représente 5,8 milliards d'euros ne peut, en revanche, être déconcentrée faute de disposer des systèmes d'information adaptés. Aujourd'hui, les régions de gendarmerie gèrent leur budget de fonctionnement mais pas leurs effectifs. Le fait qu'il n'y ait qu'un seul BOP n'affecte pas la capacité des responsables régionaux à engager des dépenses d'équipement.

- En ce qui concerne l'immobilier, les mises en chantier sont passées de 672 en 2005 à 930 en 2006. Celles réalisées dans le cadre de la LOPSI sont passées de 40 en 2004 à 554 en 2005 et devraient atteindre 1.262 en 2006. Les livraisons réalisées en vertu du décret de 1993 étaient de 788 en 2004, de 476 en 2005 et devraient être de 617 en 2006, tandis que celles réalisées dans le cadre de la LOPSI étaient de 8 en 2004, 24 en 2005 et probablement de 439 en 2006.

- Les opérateurs immobiliers qui doivent supporter les risques liés à ces constructions souhaitent bénéficier de baux emphytéotiques administratifs de 99 ans. Le débat juridique n'est pas tranché. Lorsqu'un opérateur privé reprend le parc immobilier d'un conseil général, il convient, d'une part, que la direction des services fiscaux soit d'accord et, d'autre part, que cette reprise n'entraîne pas une hausse significative des loyers. Plus le parc domanial est important, plus il faut de crédits budgétaires pour le financer. A l'inverse, les loyers sont plus élevés d'environ 25 % dans le cadre du nouveau dispositif. En outre, les loyers acquittés par la gendarmerie suivent la tendance générale de hausse des loyers. Aujourd'hui les crédits budgétaires sont d'environ 250 millions d'euros, tandis que ceux destinés au paiement des loyers sont d'environ 400 millions d'euros.

**M. François Scellier** a indiqué que la SNI avait proposé de racheter des casernes de gendarmerie qu'il préférerait voir confier à l'OPAC départemental. Cependant, la SNI, s'appuyant sur un document des services juridiques du ministère de la défense, a indiqué qu'une telle opération n'était pas possible.

Après avoir rappelé que la SNI avait effectué un excellent travail dans le passé, **M. Jean-Louis Dumont** s'est inquiété de certaines pratiques de la Caisse des dépôts et consignations. Il faut que les appels d'offres

lancés pour la construction de nouvelles casernes incluent la prise en charge de la maintenance. Il convient de veiller à ce qu'il n'y ait pas de monopole qui alourdisse le coût de ces constructions pour l'État.

**Le Général Guy Parayre** a confirmé qu'il convient bien évidemment de ne pas être confronté à un monopole dans ce domaine.

**M. Marc Le Fur** a précisé que n'importe quelle société peut racheter le patrimoine des casernes. Cependant, le principe de spécialité s'applique aux offices HLM, qui sont des établissements publics. Leurs missions, définies par la loi, comprennent la construction, mais les rachats en font-ils partie ?

**M. Jean-Pierre Gorges** a estimé que la seule question importante consiste à savoir si les logements des gendarmes sont comptabilisés dans les logements sociaux. Un rapport de la Mission interministérielle d'inspection du logement social a en effet demandé à la commune de Chartres de ne plus comptabiliser tout ce qui ne répond pas aux critères du logement social.

**M. Michel Bouvard, Président,** a rappelé que M. François Scellier avait préparé sur ce point un amendement au projet de loi « Engagement national pour le logement », actuellement en cours de navette.

**Le Général Guy Parayre** a répondu que la mise en concurrence va dans l'intérêt de tous. Certains dossiers sont longs à mettre en œuvre, car des consultations préalables sont nécessaires. Parfois le loyer d'un bail emphytéotique administratif est fixé 30% au-dessus du niveau correspondant à celui qui découlerait de l'application du décret de 1993 : il appartient au responsable du programme de faire baisser les prix.

**M. Marc Le Fur** a souligné que la comparaison avec les loyers encadrés par le décret de 1993 est délicate, car les collectivités locales prenaient en charge une partie des loyers. Cependant, elles entretenaient très mal le parc immobilier, qui est actuellement très daté.

**Le Général Guy Parayre** a distingué les casernes domaniales de celles qui ont été construites par les collectivités locales. Il y a 746 casernes domaniales, qui correspondent à 33.626 logements. Dans le secteur locatif, il y a 46.000 logements pour 3.300 casernes en France métropolitaine et 26 outre-mer.

S'agissant des gendarmes-adjoints volontaires, avec 16.000 jeunes engagés, le plafond de ce que la Gendarmerie nationale est capable d'absorber est atteint. Si ces adjoints volontaires, dont le recrutement a été introduit par la loi de programmation militaire pour 1997-2002, représentent un atout pour la gendarmerie, ils posent toutefois deux problèmes : d'une part, ils risquent de déprofessionnaliser la gendarmerie ; d'autre part, ils font l'objet d'un malentendu avec les jeunes : ces derniers souhaitent en réalité entrer dans la gendarmerie, alors qu'on ne leur propose qu'un emploi temporaire d'une durée de cinq ans. Cela provoque de nombreuses déceptions, car la gendarmerie ne peut pas tous les recruter. Pour certains, le chômage est le seul débouché.

Ce type de contrat vise à intégrer les jeunes, mais il n'y a pas de place pour tous dans la gendarmerie. Ce quiproquo nuit à tout le monde.

\*

La Commission a ensuite entendu une communication de **Mme Marie-Hélène des Esgaux, Rapporteuse spéciale,** sur le suivi de la MEC sur le droit d'asile.

**Mme Marie-Hélène des Esgaux, Rapporteuse spéciale,** a rappelé que la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) avait recherché les raisons de l'attractivité de la France, première destination des demandeurs d'asile en Europe, par rapport aux autres pays européens, et avait dressé un constat sévère qui dénonçait les failles affectant la cohérence entre les différents éléments de notre système d'accueil et de traitement des demandes. La MEC avait adopté, à l'unanimité, des conclusions par lesquelles elle proposait différentes mesures impliquant des réformes législatives, réglementaires ou de simples mesures d'organisation. Elle préconisait enfin l'unification des structures chargées de l'accueil des étrangers.

Le Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) créé le 26 mai 2005 a pris de nombreuses décisions ; il a fait siennes certaines des propositions de réforme issues des travaux de la MEC. Ces décisions sont traduites par des mesures réglementaires et d'organisation ; en particulier, trois circulaires abordent des aspects importants du système de l'asile : l'accueil en préfecture, la gestion du Dispositif national d'accueil des

demandeurs et, enfin, l'éloignement des personnes déboutées de leur demande d'asile. Le projet de loi, récemment déposé, sur la maîtrise de l'immigration et l'intégration des étrangers précise le régime juridique et les missions des centres d'accueil des demandeurs d'asile ; par ailleurs l'obligation de quitter le territoire français que devrait créer ce projet de loi aura également un impact en ce qui concerne l'éloignement des personnes déboutées.

La demande d'asile s'est élevée globalement à 59.221 demandes en 2005, ce qui traduit une baisse de 9,7 % par rapport à l'année 2004. Malgré cette baisse globale, la France demeure le premier pays destinataire en Europe. Les demandes de réexamen se sont élevées à 9.488, soit une progression de 34 % par rapport à 2004, qui peut s'expliquer par le nombre accru de décisions prises par la Commission des recours des réfugiés (CRR) au cours de l'année 2005. La baisse des demandes d'asile présentées à la frontière se poursuit : elles sont au nombre de 2.278 en 2005, soit 9 % de moins qu'en 2004 et 61 % de moins qu'en 2003.

L'entrée en vigueur d'une liste nationale des pays d'origine sûrs, au deuxième semestre 2005, a eu pour conséquence une baisse de 51 % de la demande en provenance de ces pays. Les préfetures ont mis rapidement en application le nouveau dispositif, et le taux de placement en procédure prioritaire atteint aujourd'hui 90 % des demandes.

Le délai de traitement des demandes d'asile s'est globalement réduit. Pourtant le délai d'instruction des recours, de 9 mois, reste encore trop long. La préconisation de la Mission visant à réduire à quinze jours au lieu d'un mois le délai de dépôt de la demande d'asile auprès de l'OFPRA n'a pas été suivie ; en revanche celle visant à réduire le délai de recours devant la Commission des recours des réfugiés à 15 jours a été suivie d'effet. La demande de réexamen présentée dans un but dilatoire afin de retarder la reconduite à la frontière sera découragée avec l'application d'une disposition de la loi de 2003 sur la maîtrise de l'immigration permettant à l'administration de refuser de délivrer une nouvelle autorisation provisoire de séjour et de placer la personne en centre de rétention administrative.

Le fonctionnement du règlement Eurodac n'est guère satisfaisant. Des mesures d'organisation doivent être prises rapidement pour rendre ce système opérationnel et permettre des réadmissions plus nombreuses de la France vers nos partenaires. Il faut surtout regretter le retard pris en ce qui concerne la tenue des audiences du juge des libertés et de la détention dans la salle d'audience aménagée à Roissy, retard qui oblige à poursuivre le déferrement des personnes à Bobigny dans des conditions peu humaines et avec un coût financier important.

En revanche, le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile est actuellement soumis à des réformes parfaitement appropriées, dont plusieurs éléments ont été préconisés par la Mission. Dans chaque région, le dispositif d'hébergement des demandeurs d'asile sera piloté par le préfet de région qui pourra proposer à un demandeur d'asile un hébergement dans un département autre que celui où il a déposé sa demande. Un système informatique de gestion des places en centre d'accueil des demandeurs d'asile (CADA) devrait être créé par l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations d'ici la fin 2006. Parallèlement, doit être mis en place un système normalisé d'enregistrement de la situation des demandeurs d'asile. Les préfets devront vérifier que les centres sont occupés par le public auxquels ils sont dédiés, c'est-à-dire les demandeurs d'asile, et non par d'autres publics ; cette clarification devra être faite avant la fin de cette année. La réforme de l'allocation destinée aux demandeurs d'asile a été réalisée, et la durée de l'allocation est désormais alignée sur la durée effective de la procédure d'instruction.

Enfin, le premier bilan de l'expérimentation du nouveau dispositif d'aide au retour a été jugé suffisamment positif pour que soit décidée sa généralisation à l'ensemble du territoire. Une circulaire, en préparation, demande aux services compétents de proposer systématiquement le dispositif d'aide au retour à tous les demandeurs d'asile déboutés. L'efficacité de la reconduite à la frontière devrait être renforcée par des mesures d'organisation, et notamment de coordination.

En conclusion, la Rapporteuse spéciale a souligné que les mesures prises sont perçues comme un message de fermeté par les organisateurs des filières qui acheminent une grande partie des demandeurs d'asile. Ainsi, la diminution du délai de traitement des demandes d'asile, la montée en puissance des procédures prioritaires et du dispositif relatif aux pays sûrs, la coopération améliorée entre l'OFPRA et les préfetures, l'encadrement plus rigoureux des prestations versées aux demandeurs, ont rendu la France moins attractive pour les candidats potentiels à l'immigration clandestine. La Mission doit continuer de suivre les progrès accomplis et rappeler ses propositions, car plusieurs d'entre elles n'ont été ni mises en œuvre, ni même soumises à la réflexion des services compétents.

En dépit de l'application de la LOLF, il n'est pas encore possible d'évaluer le coût de la politique de l'asile. La Commission des finances, comme la Mission, doivent donc promouvoir une véritable dynamique portant aussi bien sur la rationalisation des structures de gestion que sur l'élaboration des outils de suivi de leur efficacité, nécessaires au chiffrage des coûts globaux de ces politiques.

**M. Michel Bouvard, Président**, a remercié la Rapporteuse pour la qualité de son travail de suivi et a souhaité évoquer trois points : le versement par les ASSEDIC de l'allocation temporaire d'attente, où il y a urgence à définir une mécanique plus transparente ; l'importance de la publication des décrets d'application de l'aide médicale d'État ; une meilleure identification de l'ensemble des coûts des demandes d'asile, dans l'esprit des documents de politique transversale, mais sous une forme plus allégée.

**M. Jean-Louis Dumont** a souligné que le rapport éclaire d'une lumière crue les réussites du Gouvernement en matière de réduction des flux et de règlement des problèmes de stock de personnes en attente. Mais il s'agit d'hommes, de femmes et d'enfants. Ainsi, dans le département de la Meuse, on constate une dégradation des relations entre les services administratifs de la préfecture et les associations qui accompagnent les personnes en attente de régularisation. La Ligue des droits de l'Homme dénonce les pratiques tendant à ce que, dans les préfectures, les demandeurs d'asile soient systématiquement appréhendés et remis aux autorités de police.

Les fonctionnaires en charge de l'accueil dans les préfectures, au plus haut niveau, se plaignent de la pression énorme qui pèse sur eux pour produire des statistiques de retours et de refus. Le flux des demandes diminue, mais les stocks se maintiennent. Des familles en attente depuis cinq ans, maintenant intégrées avec des enfants scolarisés, sont sous le coup d'arrêtés de reconduite aux frontières. Ces procédures sont trop longues, l'action du Gouvernement réussit certes à les réduire, mais le systématisme des mesures prises est inquiétant. La Rapporteuse a insisté sur le traitement administratif visant à éliminer les demandes d'asile plutôt qu'à traiter le problème de façon plus humaine.

Il faudrait que la Rapporteuse demande que, pour les personnes en attente de régularisation, souvent depuis longtemps, on puisse donner aux préfets une certaine marge d'appréciation, comme c'était le cas auparavant. Il s'agit de mieux maîtriser ce flux migratoire sans dégrader l'image de la France à l'étranger.

**M. Yves Deniaud** s'est félicité des orientations prises par le Gouvernement à la suite du rapport de la MEC. Il faut cependant poursuivre le droit de suite et rappeler par écrit, aux ministères concernés, l'absence de suite sur certaines propositions : l'audience de Roissy, la durée de la procédure, les dérapages financiers de l'aide médicale d'État et l'application de la LOLF s'agissant de l'évaluation du coût global de cette politique.

**Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Rapporteuse**, a souligné la très grande différence de situation des préfectures en matière de délai et de réactivité. Le dispositif mis en place devrait harmoniser les choses. En matière d'éloignement et d'aide au retour, la circulaire qui doit prochainement sortir précisera les choses et établira la priorité sur les étrangers qui font l'objet de décision de rejet et qui sont là depuis moins de 18 mois.

**M. Michel Bouvard, Président**, a alors proposé que la Mission notifie au Gouvernement ces observations, en faisant ainsi application, pour la première fois, de l'article 60 de la LOLF.

Cette proposition a recueilli l'accord de la Commission. Puis, la Commission a *autorisé*, en application de l'article 146 du Règlement, la publication d'un rapport d'information sur les suites de la MEC.

\*

\* \*



**MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE****Jeudi 6 avril 2006**

*Auditions sur la gouvernance des universités dans le contexte de la LOLF :*

- *M. Pierre Dumaz, président de l'Association des agents comptables d'université ;*
- *M. Gilbert Béréziat, ancien président de l'Université Paris 6 – Pierre et Marie Curie ;*
- *M. Jacques Singer, président de l'Union nationale des présidents d'IUT.*

---

**Informations relatives à la Commission**

M. *Philippe Séguin*, premier président de la Cour des comptes sera auditionné le 6 mars à 14 h 15 par le président, le rapporteur général et les membres de la MILOLF, sur la certification des comptes. Les commissaires qui le souhaitent sont conviés à cette rencontre.

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

**Mercredi 5 avril 2006**

*Présidence de M. Philippe Houillon, président*

**La Commission a examiné, sur le rapport de M. Claude Goasguen, sa proposition de loi relative à la prévention des violences lors des manifestations sportives (n° 2999).**

**Le rapporteur** a déclaré que sa proposition de loi vise à mettre fin aux dérives violentes et racistes constatées dans le sport, et plus particulièrement dans le football, certains clubs comme ceux de Paris et de Nice étant particulièrement concernés. Les gouvernements successifs ont tenté d'y remédier par des mesures individuelles, d'abord sur le plan pénal, puis avec la mise en place en mars 2006 de l'interdiction administrative de stade. Cependant, ces actions n'ont pas permis de redonner leur dignité et leur caractère festif aux manifestations sportives. Les dérives s'aggravent même en raison, d'une part, de l'utilisation d'Internet pour conclure des alliances au niveau national qui démultiplient les violences et, d'autre part, des affrontements entre associations rivales de supporters d'un même club. Il importe d'agir fermement pour arrêter cette évolution.

Face aux graves problèmes de hooliganisme rencontrés dans les années quatre-vingt, le Royaume-Uni a opté, en complément des mesures répressives, pour une politique d'augmentation du prix des billets, qui exclut des stades une partie de la population. Le rapporteur s'est opposé à cette mesure et a souhaité éloigner des stades les seuls groupes violents.

Le rapporteur a ensuite proposé de permettre la dissolution administrative des associations ou groupements de supporters violents ou racistes. Il a rappelé que la dissolution administrative était prévue actuellement par la loi du 10 janvier 1936 pour les associations menaçant l'ordre public, qui sont souvent à caractère politique, et par l'ordonnance de 1943 sur les associations de jeunesse, qui est tombée en désuétude. Au terme d'une concertation menée avec la Ligue de Football Professionnel, les associations de supporters, le ministère de l'intérieur et des membres du Conseil d'État, le texte proposé permet d'éviter une utilisation arbitraire de la procédure.

D'une part, il crée une commission consultative chargée de rendre un avis préalable. Cette commission, qui sera composée de magistrats, de représentants du monde sportif et d'experts, entendra les représentants des associations concernées, qui pourront ainsi présenter leur défense.

D'autre part, s'agissant du niveau de la norme adapté pour décider une dissolution, un simple arrêté ministériel risque d'être difficilement appliqué et mal accepté par les associations, qui peuvent regrouper plusieurs centaines de personnes et disposer d'une grande capacité de pression, alors qu'un décret en conseil des ministres apparaît trop solennel face à une délinquance de cet ordre. La solution intermédiaire de la dissolution par décret apparaît ainsi satisfaisante.

Enfin, le texte prévoit des sanctions pénales en cas de reconstitution d'une association ou d'un groupement dissous.

En conclusion, le rapporteur a expliqué que la concentration sur le football des phénomènes de hooliganisme était liée à l'exceptionnelle médiatisation de ce sport, qui incite des bandes à commettre des délits pour bénéficier de cette médiatisation. D'autres sports qui se professionnalisent, comme le rugby, pourraient donc être concernés à l'avenir et il importe de réagir sans plus tarder.

Déclarant partager les objectifs du rapporteur, **M. Christophe Caresche** a jugé nécessaire d'adapter la législation en vigueur, compte tenu du caractère préoccupant du phénomène de la violence dans les stades et de l'insuffisance des seules réponses judiciaires ou des récentes mesures administratives d'interdiction de stade, mesures qu'il a rappelé avoir soutenues. Il a précisé qu'il avait pu relever, lors de la mise en place du contrat local de sécurité relatif au Parc des Princes, le refus de certains clubs de supporters de signer une charte de

bonne conduite et leur attitude ambiguë à l'égard de leurs membres, qu'ils ne parvenaient en aucun cas à maîtriser. Il a donc fait part de son accord de principe avec la proposition de loi.

Mais, constatant que le législateur, en matière de lutte contre les mouvements sectaires, avait choisi de privilégier la voie judiciaire dans la procédure de leur dissolution, il a interrogé le rapporteur sur la pertinence, en l'espèce, du choix de la voie administrative. Puis, il a appelé l'attention de la Commission sur la nécessité de préserver les libertés fondamentales, ce qui implique de fixer avec précision les fondements sur lesquels reposeront les décisions de dissolution, mais aussi de déterminer, dans la loi, la composition de la commission nationale consultative.

**M. Étienne Blanc**, après avoir affirmé son accord avec l'esprit de la proposition de loi qui devrait permettre de mettre fin aux agissements de groupements qui ont un tout autre but que le simple soutien d'une équipe sportive, s'est inquiété de la création d'une nouvelle commission, dans un contexte de simplification du droit, et a demandé au rapporteur s'il n'était pas possible de rattacher ses compétences à une commission déjà existante. Ensuite, faisant observer que le phénomène de violence dans les stades se reproduisait sur l'ensemble du territoire, il a suggéré que l'instruction des dossiers soit déconcentrée à l'échelon des préfets de département.

**M. Émile Zuccarelli** a fait remarquer que ce type de violences, plus proches du tribalisme primaire que de la voyoucratie organisée, s'exerçait à titre principal à l'occasion de rencontres de football, en raison de sa médiatisation et à l'exclusion de tout autre sport, et qu'il participait ainsi de ce que Salvador Dali appelait « la crétinisation des masses ». Il a estimé que ce phénomène pouvait s'expliquer en partie par le caractère plus aléatoire des résultats dans ce sport et qu'aucune mesure ne serait efficace si les instances fédérales ne sanctionnaient pas plus durement les entraîneurs qui incitent les supporters à s'engager dans des comportements indésirables.

**M. Dominique Tian** a souligné que si les violences dans les stades français n'atteignent pas le degré qu'elles ont atteint aux Pays-Bas ou en Italie et peuvent sembler, en première analyse, concentrées sur quelques rencontres à risque, elles n'en sont pas moins inacceptables et mobilisent d'importants effectifs de policiers. Il s'est demandé s'il ne conviendrait pas de s'interroger sur le comportement de certains dirigeants de clubs qui est loin d'être irréprochable. Il a en outre appelé l'attention du rapporteur sur le développement des violences au cours de rencontres entre amateurs et proposé, par exemple, que les arbitres puissent être assistés d'un « référent » désigné par la commission nationale consultative dont les pouvoirs gagneraient à être renforcés.

**M. Gérard Menuel** a estimé que des solutions au problème de la violence dans les stades peuvent également être mises en œuvre par les associations de supporters elles-mêmes, à l'instar de celle du club de Troyes qui, depuis cette année, a mis en place une procédure d'accueil convivial des supporters des équipes extérieures qui a singulièrement diminué le nombre et l'intensité des accrochages dans les tribunes.

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

- les violences dans les stades représentent un coût important en immobilisations policières, avec un minimum de cinquante policiers pour la ligue 2 et un maximum de 700 à 2 000 policiers à Paris. Ce coût est théoriquement supporté par les clubs sportifs, en application de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995, dite « loi Pasqua ». Cependant, les clubs sont subventionnés par la collectivité et la présence policière aux abords des stades se fait au détriment des autres missions de sécurité. De plus, les riverains subissent des nuisances importantes tant en raison des restrictions de circulation et de stationnement que de la perte de valeur de l'immobilier ;

- les clubs sportifs adoptent des politiques variables vis-à-vis des supporters, notamment le Paris-Saint-Germain (psg) qui, après une tentative avortée de concertation, s'en désintéresse. Il appartient au ministre des sports d'imposer de nouvelles obligations aux dirigeants sportifs pour que les clubs donnent l'exemple à leurs supporters ;

- la Fédération des Associations de Supporters, qui réunit les supporters non violents, est favorable à la proposition de loi. Celle-ci ne vise que les associations ou groupements de faits violents ou racistes, qui regroupent cependant de nombreux effectifs ;

- la montée du racisme et de la xénophobie se traduit par des propos inacceptables, des « cris de singe » de plus en plus fréquents et des affrontements entre des groupes constitués selon des critères d'origine ethnique. Il ne faut pas tolérer dans les stades ce que l'on n'accepte pas dans d'autres circonstances ;

- la dissolution judiciaire n'est quasiment jamais utilisée, notamment à l'encontre des sectes ;
- la commission consultative devra être composée d'une majorité de magistrats pour revêtir un aspect quasi juridictionnel. En réponse à **M. Christophe Caresche** qui a observé que la définition de sa composition dans la loi elle-même présenterait en outre l'avantage d'accélérer la mise en œuvre du dispositif, le **rapporteur** s'est déclaré ouvert à un amendement précisant la composition de la commission ;
- le problème du hooliganisme n'est pas exclusivement parisien, même s'il y est très marqué. Il est lié à des phénomènes de bandes et favorisé par le manque de fermeté de certains dirigeants de clubs ;
- la proposition de loi ne concerne pas le sport amateur, mais seulement les clubs professionnels. La dissolution administrative n'est pas une mesure adaptée à leurs problèmes qui appellent éventuellement une réponse policière et judiciaire, sauf si à l'avenir des groupements violents organisés venaient à se former ;
- l'article premier de la proposition de loi prévoit que les actes visés doivent avoir été commis en réunion, à l'occasion d'une manifestation sportive, et de façon répétée. Les communications par le biais d'Internet pourront constituer un mode de preuve ;
- instaurer une nouvelle relation entre les clubs sportifs et les associations de supporters est une bonne méthode, qui est aujourd'hui mise en œuvre par trop peu de clubs.

*La Commission est ensuite passée à l'examen des articles de la proposition de loi.*

**Article 1<sup>er</sup>** (art. 42-14 [nouveau] de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984) : *Dissolution des associations de supporters violentes ou racistes :*

La Commission a *adopté* un amendement du **rapporteur** prévoyant que la dissolution d'une association de supporters sera prononcée par décret et non par arrêté du ministre de l'Intérieur.

Elle a ensuite *adopté* un amendement de précision rédactionnelle du **même auteur**.

Après que **le rapporteur** eut réitéré sa volonté de garantir les droits, notamment à la défense, des associations ou groupements de fait concernés, la Commission a *adopté* un amendement de celui-ci précisant que les organisations visées par la proposition de loi peuvent présenter leurs observations à la Commission nationale consultative de prévention des violences lors des manifestations sportives.

Rappelant qu'un amendement relatif à la composition de cette commission pourrait être présenté dans le cadre de la procédure prévue à l'article 88 du Règlement, **le rapporteur** a retiré un amendement rédactionnel concernant la définition par décret de la composition et des conditions de fonctionnement de la commission.

La Commission a alors *adopté* l'article 1<sup>er</sup> ainsi modifié.

**Article 2** : *Création d'une section du code pénal relative aux violences commises par les associations de supporters :*

La Commission a *adopté* un amendement de simplification rédactionnelle du **rapporteur**, regroupant les dispositions des articles 2 à 5 de la proposition de loi dans un article unique. Elle a ensuite *adopté* l'article 2 ainsi modifié.

**Article 3** (art. 431-22 [nouveau] du code pénal) : *Participation à la reconstitution d'une association de supporters dissoute :*

La Commission a *adopté* un amendement de conséquence du **rapporteur**, supprimant cet article.

**Article 4** (art. 431-23 [nouveau] du code pénal) : *Organisation de la reconstitution d'une association de supporters dissoute :*

La Commission a *adopté* un amendement de conséquence du **rapporteur**, supprimant cet article.

**Article 5** (art. 431-24 [nouveau] du code pénal) : *Interdiction d'accès aux manifestations sportives en cas de reconstitution d'une association de supporters dissoute :*

La Commission a *adopté* un amendement de conséquence du **rapporteur**, supprimant cet article.

La Commission a ensuite *adopté* l'ensemble de la proposition de loi ainsi modifiée.

---

**Informations relatives à la Commission**

*M. Bernard Depierre* a donné sa démission de membre de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration de la République.

*En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement*, le groupe UMP a désigné *Mme Michèle Tabarot* pour siéger à commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration de la République (*J.O* du 01/04/2006).

## 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 4 avril 2006**

*Audition de M. André Ride, président de la Conférence nationale des procureurs généraux.*

*Table ronde intitulée « La responsabilité des magistrats » réunissant :*

- Mme Dominique Commaret, avocat général près la Cour de cassation.*
- M. Serge Guinchard, recteur de l'académie de Rennes.*
- M. Jean-Claude Magendie, président du tribunal de grande instance de Paris.*
- M. Daniel Ludet, avocat général près la cour d'appel de Paris.*
- M. Bruno Thouzellier, secrétaire national de l'Union syndicale des magistrats.*
- M. Michel Le Pogam, membre du bureau de l'Union syndicale des magistrats.*
- M. Côme Jacqmin, secrétaire général du syndicat de la magistrature.*
- Mme Gracieuse Gaxuxe-Lacoste, membre du syndicat de la magistrature.*

*Audition conjointe de :*

- M. Vincent Delmas, président du syndicat des avocats libres.*
- M. Pierre Conil, président du syndicat des avocats de France.*
- M. Alain Guidi, président de la Fédération nationale des jeunes avocats.*

\*

**Mercredi 5 avril 2006**

*Audition de :*

- M. Michel Jeannoutot, président de la Conférence nationale des premiers présidents de cours d'appel.*
- M. Alain Nuée, premier président de la cour d'appel de Colmar.*
- M. Bernard Daeschler, premier président de la cour d'appel de Reims.*

*Table ronde intitulée « Quelle place pour les experts dans le procès pénal ? » réunissant :*

- Mme Colette Duflot, expert honoraire.*
- Mme Geneviève Cedile, expert-psychologue près la cour d'appel de Paris.*
- MM. les docteurs Paul Bensussan, Bernard Cordier et Roland Coutanceau psychiatres-experts près la cour d'appel de Versailles.*

*Table ronde intitulée « Le recueil de la parole de l'enfant et sa défense » réunissant :*

- Dr Dominique Frémy, psychiatre, représentante du Centre d'accueil des victimes d'agression sexuelle et de maltraitance (CAVASEM) de Besançon.*

– *Mme Nathalie Becache, vice-procureur, chef de section des mineurs du tribunal de grande instance de Paris.*

– *Mme Yvette Bertrand, commissaire-divisionnaire de la brigade de protection des mineurs de Paris.*

– *Mme Laurence Gottscheck, avocate.*

– *M. Éric Maréchal, conseiller à la cour d'appel d'Angers et président de la cour d'assises de Maine-et-Loire siégeant à Angers, lors du procès d'Angers en 2005.*

\*

**Jeudi 6 avril 2006**

*Audition conjointe de MM. Dominique Baudis, président et Francis Beck, membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel.*

---

**MISSION D'INFORMATION  
SUR LA GRIPPE AVIAIRE : MESURES PRÉVENTIVES**

**Mercredi 5 avril 2006**

*Examen du deuxième rapport de la mission d'information sur l'épizootie de grippe aviaire.*

---