

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° 14

Du mardi 9 au jeudi 11 mai 2006

Service de la Séance

SOMMAIRE

PAGES

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

- Audition de M. Philippe Bas, *ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille*, sur la mise en application de la loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux 1001
- Audition, commune avec la commission des lois, de M. Nicolas Sarkozy, *ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire*, sur le plan national de prévention de la délinquance 1009
- Insertion des jeunes dans l'emploi
Examen du rapport 1021
- Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale..... 1027
- Informations relatives à la commission..... 1027

AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE

- Loi n° 2005-67 tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur
Examen du rapport d'information 1028
- Proposition de résolution crédit aux consommateurs
Examen du rapport 1029
- Eau et milieux aquatiques
Examen des amendements, art. 88 1033

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

- Audition, commune avec la commission de la défense, de Mme Michèle Alliot-Marie, *ministre de la défense*, sur la situation au Tchad 1043
- Informations relatives à la commission..... 1043

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES

- Présentation par IPSOS des conclusions de son étude sur l'évolution des opinions publiques européennes face aux problèmes de défense 1044
- Audition des associations de retraités militaires..... 1050
- Audition, commune avec la commission des affaires étrangères, de Mme Michèle Alliot-Marie, *ministre de la défense*, sur la situation au Tchad 1058
- Informations relatives à la commission..... 1065

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN

- Dispositions statutaires membres de la Cour des comptes
Examen de l'avis..... 1066
- Mission d'évaluation et de contrôle 1070

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

• Article 34 de la Constitution, pouvoirs du Parlement <i>Examen du rapport</i>	1071
• Reconnaissance du génocide arménien de 1915 <i>Examen du rapport</i>	1075
• Audition, commune avec la commission des affaires culturelles, de M. Nicolas Sarkozy, <i>ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire,</i> sur le plan national de prévention de la délinquance	1078
• Informations relatives à la commission.....	1078
MISSION D'INFORMATION SUR LA GRIPPE AVIAIRE : MESURES PRÉVENTIVES	1079
MISSION D'INFORMATION SUR L'INTERDICTION DU TABAC DANS LES LIEUX PUBLICS	1080
OFFICE PARLEMENTAIRE d'ÉVALUATION des CHOIX SCIENTIFIQUES et TECHNOLOGIQUE	1081

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES**Mardi 9 mai 2006***Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président.*

En application de l'article 86, alinéa 8 du Règlement de l'Assemblée nationale, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné en présence de M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, le rapport de **Mme Muriel Marland-Militello** sur la mise en application de la loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et aux assistants familiaux.

Le président Jean-Michel Dubernard s'est réjoui d'accueillir le ministre et a souligné l'importance que la commission des affaires culturelles, familiales et sociales attache à rencontrer les ministres six mois après la promulgation des lois afin de voir où en est leur application. Les ministres ont eux-mêmes souligné à plusieurs reprises qu'il s'agissait pour eux d'un exercice fort utile.

Mme Muriel Marland-Militello, rapporteure, a rappelé que l'examen de la loi publiée le 27 juin 2005 avait longtemps été retardé et souligné que les membres de la commission sont très impatients de savoir, un an après son vote, quand cette réforme majeure sera véritablement opérationnelle.

S'agissant de la publication des textes d'application, on peut parler d'avancées indéniables, malgré des difficultés. Toutefois, pour que la réforme du statut soit effective, il faut poursuivre l'effort et imposer un rythme soutenu. En effet, si l'on s'en tient à un bilan quantitatif, sur les six décrets annoncés, deux ont été publiés, celui relatif à la formation des assistants familiaux avec la création d'un diplôme d'État d'assistant familial et celui sur la formation des assistants maternels. En revanche, le décret relatif au droit du travail applicable aux deux professions est en instance de publication et il serait souhaitable que le ministre confirme que sa parution est imminente.

Le cœur du texte, c'est-à-dire la réforme de la procédure d'agrément, l'harmonisation des critères et des conditions d'exercice sur le territoire national, n'a pas encore pu être finalisé. La rapporteure a demandé au ministre de préciser sous quelle forme juridique sera mise en œuvre la réforme de la procédure d'instruction de l'agrément. Un décret en Conseil d'État sera-t-il complété par un décret simple ? Un arrêté ministériel définira-t-il la composition du dossier de demande d'agrément ?

Le bilan qualitatif de la préparation des textes d'application paraît quant à lui extrêmement positif. Le ministre s'est attaché à organiser en amont une large concertation avec l'ensemble des parties prenantes : conseils généraux, représentants des deux professions, Assemblée des départements de France (ADF) et Association des maires de France (AMF). L'ampleur de cette concertation explique la lenteur de la publication des textes d'application. Il serait intéressant de connaître le bilan des groupes de travail qui ont été constitués pour « déminer » toutes les difficultés très en amont, aussi bien sur des questions de principe que sur des points très techniques, afin de parvenir à ce que la réforme soit immédiatement opérationnelle une fois les textes d'application publiés.

Les conseils généraux sont la pierre angulaire de cette réforme : ils ont en effet la responsabilité de la procédure d'agrément aussi bien pour les assistants maternels que familiaux et ils sont aussi les employeurs de la majorité des assistants familiaux. D'un point de vue plus stratégique, ce sont eux qui définissent à la fois la politique d'accueil de la petite enfance en concertation avec les communes et les caisses d'allocations familiales et qui sont les maîtres d'œuvre de la politique de la protection de l'enfance. Rien ne pourra donc se faire sans leur forte mobilisation, et le ministre a eu raison de mener avec eux une concertation approfondie.

Il serait d'ailleurs intéressant de savoir comment a été organisée la concertation avec les élus locaux et comment il a été possible de surmonter la difficulté de devoir adopter des textes réglementaires posant des normes contraignantes dans un domaine de compétence qui relève essentiellement des départements. Comment, par exemple, le projet de décret sur l'agrément énoncera-t-il des critères nationaux d'agrément tout en

permettant au président du conseil général d'y déroger pour répondre à des besoins locaux spécifiques ? Le texte d'application encadrera-t-il le champ des dérogations possibles ?

Concernant le financement de cette réforme, des estimations alarmantes ont été faites du coût de sa mise en œuvre par les départements. Il serait souhaitable que le ministre indique son impact financier, précise le calendrier de montée en charge des revalorisations salariales des assistants familiaux et donne une estimation du coût de la formation professionnelle obligatoire des assistants maternels et des assistants familiaux, même si cela dépend évidemment du nombre de professionnels qui demanderont un agrément dans les prochaines années. Par ailleurs, l'État envisage-t-il de prendre en charge une partie de ces dépenses dont le financement incombe aux départements mais qui, au fond, relève du pouvoir régalién de l'État puisque c'est d'éducation qu'il s'agit ?

Un certain nombre des articles relatifs au droit du travail ne nécessitait aucune mesure réglementaire pour entrer en application. Les dispositions relatives au contrat de travail, à la prise en compte des majeurs de moins de vingt et un ans dans le public des assistants familiaux ou au régime de la rupture du contrat de travail étaient ainsi applicables dès l'entrée en vigueur de la loi en juin 2005.

Pour le reste, un décret couvrant la quasi-totalité des articles concernés est donc en instance de publication. Il faut s'en féliciter, car il s'agit d'une matière technique. En outre, les enjeux sont essentiels puisque sont en cause notamment la question de la rémunération des assistants maternels et familiaux ou encore celle de leur temps de travail et du moment de la prise des congés. Tout ceci est essentiel car il s'agit des éléments d'une revalorisation de l'ensemble de la profession. C'est un élément capital. Avec ce décret, ces mesures sont donc désormais prêtes à entrer en application.

Naturellement certaines interrogations demeurent et il est important d'évoquer les préoccupations de la profession en cette matière.

Un an avant l'adoption définitive de la loi, une « convention collective nationale de travail des assistants maternels du particulier employeur » a été adoptée – il faut dire que l'adoption définitive de la loi est intervenue avec un an de retard... Conformément à son intitulé, son champ d'application est plus étroit que celui de la loi, ne concernant que les rapports entre les assistants maternels et leurs employeurs particuliers. Cependant, elle traite de la plupart des questions de droit du travail que l'on retrouve dans la loi et qui peuvent être appliquées aux deux professions

Chronologiquement, il ne s'agit pas de l'application de la loi. Mais en pratique, la question de l'articulation harmonieuse entre cette convention et la loi peut se poser. Le plus souvent, les dispositions des deux textes sont de même portée : la loi et le décret recouvrent les dispositions de la convention, et il n'y a donc pas à revenir sur ces dernières. Mais il existe quelques cas où des divergences entre les différents textes seraient susceptibles d'apparaître, notamment concernant la question de la proratisation des indemnités d'entretien des assistants maternels et celle du régime de l'absence. Il serait donc souhaitable que le ministre apporte des précisions sur ces questions. Il est en effet très important que l'esprit de la loi soit préservé, d'autant que les assistants maternels constituent le mode de garde préféré des Français. Il y a là un devoir éthique.

Il semble qu'une circulaire commentant l'ensemble des dispositions relatives au droit du travail soit en préparation. La profession sera certainement très intéressée par ce document : quand sera-t-il disponible ?

Enfin, le nouveau régime du temps de travail des assistants maternels est plus limitatif, en particulier pour ceux qui sont employés dans des crèches familiales et qui ne pourront plus toujours travailler autant d'heures qu'auparavant. Cela n'est-il pas susceptible d'entraîner des difficultés de recrutement de personnels supplémentaires ? Quelles solutions sont d'ores et déjà envisagées ?

Voilà donc certaines des préoccupations essentielles de la profession. Concernant ceux pour qui cette réforme a été faite, c'est-à-dire les enfants et leurs familles, il convient de prendre en compte les préoccupations des parents.

Jusqu'à présent, les familles ont été les grandes absentes de cette réforme. Elles bénéficieront, bien sûr, de cette requalification du métier d'assistant maternel qui est un gage de qualité pour l'accueil des jeunes enfants mais, à court terme, elles sont déroutées par l'application de la nouvelle convention collective et par de nouvelles normes de rémunération qu'elles ne connaissent pas.

Comment le ministre a-t-il l'intention de faire connaître cette réforme pour que les familles disposent d'informations objectives et ne dépendent pas uniquement de celles qui sont publiées par les organisations syndicales ? Quel rôle peuvent jouer les caisses d'allocations familiales en la matière ? Elles paraissent le vecteur de communication le plus adapté puisqu'elles touchent régulièrement toutes les familles employant des assistants maternels par le versement de la prestation pour frais de garde de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE).

Un débat a suivi l'exposé de la rapporteure.

Mme Hélène Mignon a souligné qu'en effet les familles manquent d'information, en particulier pour qu'elles puissent prendre conscience des qualités professionnelles et donc de la formation qu'exige le métier d'assistant maternel. En effet, pendant des décennies tout s'est passé de gré à gré entre les familles et les assistants maternels de manière tout à fait informelle. Aujourd'hui, des règles strictes doivent être respectées, les parents demandent une plus grande qualité et les assistants maternels eux-mêmes veulent être mieux formés pour répondre à cette attente. Mais cette professionnalisation a un coût et les parents confrontés à des difficultés financières n'ont pas forcément compris la démarche d'autant que, du jour au lendemain, les plages horaires de garde ont été réduites tandis que les tarifs augmentaient.

Il convient donc effectivement que les parents soient bien informés, qu'on leur explique tout l'intérêt qu'ils ont à ce que les assistants maternels répondent à des critères stricts de moralité et de qualification professionnelle, afin qu'ils puissent offrir aux parents toutes garanties en matière de sécurité sanitaire et alimentaire. Les parents doivent prendre conscience qu'il s'agit d'un vrai métier et l'application de la convention collective en est le premier symbole.

Il faut par ailleurs insister sur le rôle important des relais assistants maternels (RAM), en particulier pour la socialisation des jeunes enfants.

M. Bernard Perrut, tout en rappelant la nécessité de faire le point sur l'application de cette loi, a souligné que celle-ci s'inscrit dans le cadre d'une politique familiale ambitieuse du gouvernement qui s'est traduite par le financement de nombreux équipements pour la garde des enfants ou par de nouvelles prestations familiales comme la PAJE ; il y a longtemps que l'on n'avait pas fait autant pour les familles, sans même parler des aides au logement, et cela doit être mis au crédit de la majorité.

La rapporteure a eu raison d'insister sur la formation : il est essentiel d'être bien formé pour dispenser des soins aux enfants car hélas les cas de maltraitance sont fréquents dans les urgences pédiatriques qui voient en particulier arriver beaucoup d'enfants « secoués » car les accueillants n'ont pas eu, avec les enfants dont ils ont la garde, les gestes adaptés. De ce point de vue, le décret d'avril 2006 qui double le temps de formation est une innovation majeure.

C'est également à juste titre que la rapporteure a relevé qu'un certain nombre de décrets n'ont pas encore été pris. On ne peut qu'inciter le ministre à mettre totalement en œuvre une loi très attendue par les assistants maternels et familiaux. Il convient, par ailleurs, de donner une information très claire aux familles sur leurs nouvelles obligations, notamment ce qui concerne le contrat écrit, les dispositions financières ou les dates de congé des assistants maternels.

Enfin, il faut rappeler que les RAM, qui jouent un rôle essentiel pour permettre des échanges d'expérience entre les assistants maternels et pour informer les parents, sont aujourd'hui essentiellement financés par les collectivités locales.

M. Pierre-Christophe Baguet a indiqué qu'il y a sur le terrain, en particulier chez les familles, une certaine confusion entre la loi et la convention collective. Il convient donc de préciser l'impact respectif de ces deux textes et les nouvelles obligations qui incombent aux familles. Les familles se posent aussi des questions concrètes sur les déclarations sociales et sur les rémunérations applicables. Lors du débat en séance publique, l'harmonisation des attestations d'emploi délivrées par le centre PAJE emploi avec les bulletins de paie avait aussi été évoquée ; a-t-on avancé dans cette direction ? S'agissant par ailleurs de l'accès prioritaire au logement social, il serait opportun que le ministre rappelle aux préfets qu'une priorité doit être accordée aux assistants maternels ayant obtenu l'agrément sous réserve de disposer d'une pièce supplémentaire.

En conclusion de son propos, **M. Pierre-Christophe Baguet** a indiqué qu'il s'apprêtait à adresser au ministre une question écrite sur les nouveaux critères appliqués par la CNAF pour sa participation au financement des investissements dans les communes pour les équipements d'accueil de la petite enfance. Il

semble qu'on retienne désormais le taux d'équipement des communes, leur profil sociologique et le niveau de leurs ressources. Or il ne paraît pas très pédagogique de pénaliser ainsi, dans l'attribution des 30 millions d'euros annoncés, ceux qui ont déjà fait beaucoup d'efforts pour construire des crèches. Il conviendrait également de prendre en compte le taux d'emploi féminin, sauf à vouloir inciter les mères à rester au foyer... Le mode de calcul doit être équilibré et éviter les effets pervers.

Mme Cécile Gallez a insisté sur le problème, préoccupant pour certaines communes, des crèches familiales. Dirigées par une puéricultrice, ce qui offre une sécurité aux enfants et aux parents, elles sont aujourd'hui confrontées à des difficultés en raison de l'augmentation – tout à fait légitime car ils étaient sous-payés – des salaires des assistants maternels. En effet, les crèches familiales sont tenues d'appliquer un barème très bas afin de faciliter l'accès aux familles en difficulté, en particulier monoparentales. Mais cela a entraîné un doublement du déficit de ces structures et certaines communes, en particulier celles qui n'ont pas recours aux contrats petite enfance, ont dû fermer leurs crèches familiales. Il serait donc éminemment souhaitable de trouver une solution.

M. Alain Néri a jugé urgent que soient publiés les derniers décrets d'application d'une loi qui a connu un certain nombre de vicissitudes, même si l'on peut considérer que le report de son examen a favorisé un débat très riche en commission comme en séance publique.

S'il faut se féliciter que le décret sur la formation soit sorti, il conviendrait que celui sur le statut des assistants maternels soit également publié au plus vite, d'autant que les parents ne semblent pas encore convaincus qu'il s'agit d'un véritable métier qui suppose donc, outre des qualités morales et affectives, une vraie formation. Les familles, qui avaient en effet l'habitude de procéder de gré à gré, ne comprennent pas toujours très bien non plus les augmentations de salaires qui ont évidemment des répercussions sur leur budget, même s'il y a un certain nombre d'aides. Elles ont également du mal à comprendre les nouvelles règles applicables pour les congés, les absences et les indemnités d'entretien. Il faut apporter une réponse rapide, d'autant que les professionnels l'attendent également et que cela bénéficierait aussi aux enfants.

L'institutionnalisation des RAM marque, par ailleurs, un tournant historique. Si, au début, beaucoup d'assistants maternels les ont vus comme une contrainte, ils sont en train de comprendre que ces relais peuvent être un lieu de rencontre, d'aide, de perfectionnement et de mise en commun des expériences mais aussi qu'ils jouent un rôle important dans la socialisation des jeunes enfants.

L'augmentation indispensable du nombre d'heures de formation des assistants maternels et familiaux a des effets importants sur les budgets des conseils généraux. On peut donc se demander s'il y aura une aide de l'État et des CAF et si les régions participeront à l'effort de formation.

L'agrément est également une question importante. Il faut que les choses soient clairement précisées dans le décret s'agissant d'une responsabilité importante donnée aux conseils généraux. Il y va de la qualité de l'accueil des enfants.

La question du logement, évoquée par M. Pierre-Christophe Baguet, avait été longuement débattue en séance publique. Il convient en effet de donner des instructions aux préfets afin qu'une priorité soit donnée à l'amélioration des conditions d'hébergement des assistants maternels afin qu'ils puissent mieux exercer leur profession. Pour cette profession, le logement est un véritable outil de travail qui leur permet d'accueillir des enfants dans de bonnes conditions. Un coup de pouce serait donc le bienvenu.

Enfin, le problème des enfants scolarisés préoccupe grandement les assistants maternels. L'agrément devrait prendre en compte les enfants qui ne sont pas gardés à la journée mais uniquement en dehors du temps scolaire, d'autant que cela représente souvent un manque à gagner pour les professionnels. Il est souhaitable que les jeunes enfants ne soient pas contraints de rester à l'école et à la garderie de sept heures du matin à six heures du soir et d'effectuer ainsi des journées plus longues que celle de leurs parents. Il est donc bon qu'ils puissent quitter l'école un moment pour être accueillis dans une famille où ils se sentent bien. Il faudra se pencher sur cette question.

M. Claude Leteurtre a souligné que les RAM sont devenus extrêmement importants mais qu'au quotidien l'équilibre entre personnel départemental et assistants maternels est fragile, qu'il y a de dures compétitions et des conflits majeurs. Il faut pourtant mettre en avant ces relais, qui sont un lieu de soutien, d'écoute, de rencontre et d'information.

Si la question du logement est en effet importante, il faut toutefois s'intéresser de près à la motivation de ceux qui souhaitent devenir assistants maternels et introduire un peu de souplesse dans l'examen des dossiers d'agrément par les conseils généraux, afin qu'on n'en arrive pas à un profil psychologique unique et à des dossiers remplis à l'identique. Même si cela peut paraître paradoxal, il faudrait aussi renforcer les possibilités de suspension voir de retrait de l'agrément afin de disposer des moyens juridiques de faire face à toutes les situations à risque car on sait bien que, sur le terrain, il n'est pas facile de prendre des sanctions en cas de présomption d'abus sexuels.

Le président Jean-Michel Dubernard a souligné que la reconnaissance législative des RAM a rencontré un écho très favorable.

En réponse aux intervenants, **M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille**, a indiqué qu'il attache une importance toute particulière à ce texte qui, outre qu'il a été le premier qu'il a défendu dans l'hémicycle après sa prise de fonctions, s'inscrit, comme l'a justement rappelé M. Bernard Perrut, dans l'ensemble de la politique familiale menée par le gouvernement. Puis, il a apporté les précisions suivantes :

– La France est le pays d'Europe où l'activité professionnelle féminine est la plus importante, avec 80 % des 25/50 ans engagées dans la vie active, mais aussi celui, en dehors de l'Irlande, où le taux de natalité est le plus élevé, même s'il ne suffit pas tout à fait à assurer le renouvellement des générations. Il y a ainsi eu l'an dernier 805 000 naissances mais les couples affirment qu'ils aimeraient avoir plus enfants.

À l'évidence, l'emploi féminin n'est pas l'ennemi de la natalité, au contraire puisqu'il est plus facile d'élever des enfants avec deux revenus. La biactivité est donc un choix des Françaises et des Français et il faut la reconnaître. Cela suppose bien évidemment de promouvoir les modes de garde : peut-être est-ce parce qu'ils ne sont pas encore suffisamment montés en puissance que les parents hésitent encore à avoir davantage d'enfants. Bien sûr, la France dispose de l'école maternelle dès l'âge de trois ans, ce qui est unique en Europe, mais de réels progrès restent à faire en ce qui concerne l'accueil périscolaire et les modes de garde des enfants de moins de trois ans.

Pour cela, il faut des moyens et plusieurs des intervenants ont souligné que, s'il était légitime d'augmenter les salaires des assistants maternels, on devait se demander comment les familles pouvaient supporter cette augmentation. Il faut rappeler qu'en la matière la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) a radicalement changé les choses : les familles aux revenus moyens qui, avant sa création, percevaient 120 euros par mois en touchent désormais 260. D'ores et déjà, 205 000 familles de plus bénéficient de cette aide et il y en aura 250 000 à la fin de l'année. On peut donc parler d'un effort sans précédent de la branche famille pour solvabiliser les familles, effort intervenu avant l'augmentation des salaires des assistants maternels.

Parallèlement, il faut mettre les équipements et les moyens nécessaires pour que les familles trouvent un mode de garde. S'agissant des crèches, il faut souligner que 8 500 places ont été ouvertes l'an dernier et que 11 000 le seront cette année, contre 264 en 2000. C'est un effort énorme. De 2002 à 2008, avec la convention d'objectifs et de gestion mise en œuvre avec la CNAF, ce sont au total 72 000 places supplémentaires qui seront créées, soit une augmentation de 30 %, ce qui n'est pas si mal même s'il faut bien sûr continuer car, même si les assistants maternels restent le mode de garde préférée des Français, 40 % d'entre eux réclament plus de crèches.

– Aujourd'hui, les assistants familiaux et maternels accueillent les deux tiers des enfants gardés. On compte 352 000 assistants maternels, qui ont la capacité d'accueillir 750 000 enfants, mais les besoins sont en augmentation et, selon le Commissariat général du plan, 62 000 personnes de plus seront nécessaires en dix ans, d'où l'intérêt de revaloriser ce métier, ce qui est l'objet de cette loi et de ses textes d'application. Le développement de la profession se heurtait à un certain nombre de blocages et il fallait à la fois la rendre plus attractive pour attirer de nouveaux professionnels et apporter plus de garanties et de sécurité aux familles pour leur donner envie de faire le choix de ce mode de garde, c'est l'objet du renforcement de la procédure d'agrément. Ce sont ces deux objectifs qui sont poursuivis dans l'application de la loi.

– La méthode qui a été suivie est celle de la concertation aussi bien avec les professionnels concernés, des groupes de travail ayant été créés en vue de l'élaboration de chacun des décrets, qu'avec les employeurs, notamment les départements, qui ont participé aux groupes de travail. L'ampleur de cette concertation peut parfois expliquer que la publication des décrets ait pris plus de temps que prévu. L'objectif était de trouver un juste équilibre entre les attentes des professionnels et celles des employeurs et de permettre l'harmonisation des

pratiques entre les départements tout en leur laissant suffisamment de souplesse. Les décrets sont aujourd'hui bouclés, voire déjà publiés :

Le décret sur la formation des assistants familiaux est paru au Journal officiel du 31 décembre 2005.

Le décret sur la formation des assistants maternels a été publié le 22 avril 2006.

Le décret simple sur le droit du travail applicable aux assistants maternels et familiaux a été signé par tous les ministres concernés. Il a été transmis au secrétariat général du Gouvernement pour parution en urgence au Journal officiel.

Le décret en Conseil d'État relatif à l'agrément des assistants maternels et familiaux a fait l'objet d'une très large concertation. Il est maintenant finalisé et a été envoyé au Conseil d'État dans la semaine du 2 mai. Il faut compter encore près d'un mois pour l'examen par le Conseil et deux ou trois semaines pour les signatures, la publication devant donc intervenir courant juin. L'Assemblée des départements de France a indiqué que ce décret ne lui posait pas de difficultés.

Le décret relatif à l'évaluation de l'application de la réforme supposait que des indicateurs soient déterminés. Les éléments constitutifs du décret ont été envoyés à la consultation le 5 mai. Une réunion de concertation destinée à le finaliser aura lieu le 23 mai.

– Sur l'agrément, les discussions avec l'Assemblée des départements de France ont été très approfondies puisque ont été mobilisés les services de PMI et d'aide sociale à l'enfance de sept départements, plusieurs autres départements étant associés aux réflexions menées par la Direction générale de l'action sociale. Pour laisser une marge d'appréciation aux services départementaux, le ministre a souhaité qu'on mette en place un référentiel national d'évaluation donnant des indications sur la manière d'interpréter les critères réglementaires. Ce référentiel est d'ores et déjà rédigé et il est soumis à la concertation avant d'être finalisé. Il constituera un guide d'application des textes sans enfermer les décideurs dans des règles trop rigides. Il fera bien sûr l'objet d'une campagne de communication destinée aux familles, aux employeurs et aux professionnels. C'est le ministère qui l'adressera à tous les intéressés, et la CNAF le diffusera dans tous les relais d'assistants maternels par voie de circulaire ainsi qu'auprès des familles bénéficiant du complément de libre choix du mode de garde de la PAJE pour l'emploi d'un assistant maternel.

De nouveaux critères sont par ailleurs fixés pour l'agrément : aptitudes éducatives, maîtrise du français oral, absence de condamnation pénale grave pour l'ensemble des majeurs résidant habituellement au domicile du candidat à l'agrément. Ce sont des garanties nécessaires pour accueillir un mineur dans des conditions favorisant son développement physique, intellectuel et affectif. L'instruction de la candidature ne se fera pas uniquement sur dossier ; il y aura un entretien avec le candidat, une visite à domicile et des vérifications diverses sur les qualités professionnelles et personnelles du candidat. Les référentiels seront distincts pour les assistants maternels et familiaux. Ils n'auront pas un caractère réglementaire mais seront l'expression d'un consensus du milieu professionnel sur les aptitudes requises pour l'exercice de chacun de ces deux métiers.

– Les missions des départements vont évoluer en ce qui concerne le contrôle des conditions d'activité. Il est ainsi prévu une obligation pour les personnes agréées d'informer le département de tout changement concernant leur situation familiale, les agréments dont elles disposent, et les majeurs résidant à leur domicile. Au-delà de la déclaration des nouveaux enfants accueillis, seront demandés les noms et coordonnées des familles ainsi qu'une information sur les départs définitifs d'enfants.

Aujourd'hui, 70 % seulement des assistants maternels agréés accueillent effectivement des enfants et les familles n'ont souvent comme seule information qu'une liste d'assistants maternels sans indication de leur disponibilité. Il est souhaitable qu'il y ait plus de transparence et qu'on puisse mieux connaître l'offre d'accueil réelle sur un territoire donné. Il est envisagé de mettre en place un système de « pages jaunes », avec toute l'offre disponible sur un territoire donné, en crèche comme chez les assistants maternels. Y seront ajoutées toutes les informations sur les droits et obligations des parents comme des assistants maternels. Ces informations seront disponibles sur internet.

En ce qui concerne les assistants maternels employés par des crèches familiales et les assistants familiaux, il y aura une articulation entre la mission de suivi des assistants et la mission de contrôle de l'agrément des départements. Pour ce qui est des crèches familiales, les revalorisations de salaire des assistants maternels seront couvertes à près de 80 % par les caisses d'allocations familiales dans le cadre du système actuel de

financement de ces établissements, c'est-à-dire le contrat petite enfance et la prestation de service unique. Mme Cécile Gallez peut donc être rassurée, les crèches familiales ne sont pas oubliées.

– Sur les questions relatives au droit du travail, une circulaire précisera effectivement les règles de calcul des congés des assistants familiaux et maternels ou les modalités d'indemnisation et de rémunération.

S'agissant de la rémunération, les textes sont aujourd'hui en passe être appliqués. Lors d'une première étape, fixée au 1^{er} janvier 2007, la rémunération minimale d'un assistant familial accueillant un enfant ne pourra être inférieure à 93 % des nouveaux minima fixés, qui seront applicables à tous les assistants familiaux au taux plein de 100 %, lors de la seconde étape, le 1^{er} janvier 2008. La montée en charge se fera donc sur deux ans au lieu de trois, comme initialement prévu. Il a fallu pour cela discuter avec l'Assemblée des départements de France car si de nombreux départements sont déjà à niveau, d'autres – souvent les plus pauvres et les plus peuplés – devront faire un effort important.

L'amélioration des formations et l'augmentation des rémunérations aura un coût. Celui de la formation des assistants familiaux est estimé, compte tenu de la montée en charge sur trois ans, à 5,5 millions d'euros par an, celui de la formation des assistants maternels entre 13 et 27 millions, selon le nombre des agréments, celui de l'augmentation des rémunérations des assistants familiaux à 40 millions par an à partir de 2008. Si l'on retient une hypothèse moyenne de 20 millions d'euros pour le coût de la formation des assistants maternels, le coût total de la réforme pourrait être de 65 millions d'euros.

En ce qui concerne les indemnités d'entretien, la loi prévoit un montant minimum pour une journée de neuf heures proratisable en fonction de la durée d'accueil. Faute d'un accord entre la fédération d'employeurs et les organisations syndicales, les parents restent dans l'incertitude et il est donc souhaitable qu'un accord intervienne rapidement.

Quant à la disposition relative au régime d'indemnisation en cas d'absence de l'enfant pour maladie, il faut l'interpréter dans un sens conforme à l'intention du législateur : pour les assistants maternels employés par des particuliers, c'est le texte de la convention collective qui s'applique et non le dispositif prévu par la loi qui ne concerne donc que les assistants maternels employés par des crèches familiales.

Enfin, la formation sera plus longue auparavant, elle donnera accès à la première unité professionnelle du CAP petite enfance, ce qui est très précieux. Elle se fera en partie avant l'accueil du premier enfant.

Mme Muriel Marland-Militello, rapporteure, a demandé si, bien qu'il ne s'agisse pas d'une extension de compétences, l'État prendra en charge une partie des coûts de formation que devront supporter les départements.

Le ministre délégué a répondu que cela figure, en effet, déjà dans les compétences des départements et qu'aucune discussion n'a donc été ouverte sur ce point.

M. Pierre-Christophe Baguet a souhaité revenir sur la question du logement. S'il n'est bien évidemment pas question pour une personne de demander un logement social parce qu'elle veut du jour au lendemain devenir assistant maternel, en revanche, dans la mesure où la compétence d'un assistant maternel est déjà reconnue et où il a l'agrément pour deux enfants, quand on lui propose un agrément pour trois enfants sous réserve qu'il dispose d'un logement adapté, il semble que le préfet devrait faire un effort.

Mme Hélène Mignon a évoqué la question des assistants maternels qui divorcent et qui, ne disposant ainsi plus du logement nécessaire à l'accueil des enfants, se retrouvent au chômage alors que leurs compétences sont reconnues et a indiqué que, s'agissant du financement, elle est moins optimiste que le ministre car les directeurs des CAF disent que leurs crédits sont de plus en plus limités et que, s'ils peuvent financer les opérations en cours, il leur est impossible d'en lancer de nouvelles.

Enfin, il conviendrait de se pencher sur le cas des assistants maternels qui ont pris leur retraite ces deux ou trois dernières années et qui disposent de pensions très faibles car les collectivités locales déclaraient souvent un minimum de revenus.

M. Alain Néri a souhaité que les nouvelles formations comportent une initiation aux premiers gestes de secourisme.

En réponse aux questions, **le ministre délégué** a apporté les précisions suivantes :

– Une circulaire sera adressée aux préfets sur la question du logement et il conviendra de voir précisément quelles situations doivent être traitées ; par ailleurs, Mmes Muriel Marland-Militello et Michèle Tabarot ont été chargées d'examiner dans quelles conditions on pourrait permettre aux assistants maternels d'accueillir des enfants dans des locaux mis à leur disposition par la mairie, sous leur seule responsabilité et non sous celle du maire.

– On compte aujourd'hui plus de 1 000 relais assistants maternels grâce aux plans d'investissements successifs des CAF et des communes. Avec le système de la prestation de services, les CAF assument 30 % du coût de revient, et il faut poursuivre cette politique qui a bien réussi.

– La formation au secourisme fait bien partie de la formation obligatoire des assistants maternels.

– Sur les critères de sélection précédemment évoqués par M. Pierre-Christophe Baguet, si l'on veut vraiment développer l'ensemble des équipements en faveur de la petite enfance et en particulier les crèches, il faut gérer les budgets avec beaucoup de rigueur et d'efficacité. Or on a constaté, ces dernières années, des dépassements considérables, à tel point que le budget de la CNAF au titre de l'action sociale a augmenté de 20 % en 2004 et de plus de 15 % en 2005. Aucune collectivité ne saurait durablement accepter une telle dérive. C'est pourquoi il y a eu effectivement une pause au cours des premiers mois de 2006, afin de repartir sur un bon pied et de faire en sorte que les crédits de l'action sociale et familiale soient effectivement utilisés à l'amélioration des modes de garde.

La convention d'objectifs et de gestion entre l'Etat et la CNAF, conclue en juillet 2005, a prévu d'augmenter de 7,5 % par an les moyens de l'action sociale des CAF, afin précisément de poursuivre le financement du plan de création de 72 000 places de crèches entre 2002 et 2008, en tenant compte des 15 000 créations supplémentaires annoncées par le Premier ministre dans son discours de politique générale. C'est pour donner aux Français une garantie de bonne fin quant à l'emploi de ces fonds que l'on a pris le temps de mettre en place un nouveau dispositif, qui permettra effectivement de renouveler tous les contrats temps libres ainsi que les contrats petite enfance arrivés à expiration, mais aussi de passer de nouveaux contrats petite enfance pour l'ouverture de nouvelles places de crèche et de passer encore quelques contrats temps libres, en nombre moins important il est vrai que les années précédentes. La priorité a été donnée aux crèches car on ne peut pas tout financer en même temps avec les fonds qui sont gérés par les partenaires sociaux au titre de l'action sociale. Ce temps de pause est désormais fini : le conseil de la CNAF adoptera le nouveau dispositif à la fin du mois.

– Enfin, même s'il convient peut-être de les affiner, le ministre assume les critères de sélectivité qui ont été définis car il faut construire d'abord de nouvelles places de crèche là où il n'y en a pas. C'est pourquoi il est tenu compte de l'équipement existant, afin d'accélérer la création de places tout en renouvelant le financement des places déjà ouvertes. Cela ne signifie pas que les communes qui ont déjà un certain nombre de places ne recevront aucune aide, mais qu'une priorité est donnée aux créations, dans un souci d'aménagement du territoire. Cela étant, ces critères jouent surtout pour les contrats temps libres, plus que pour les crèches pour lesquelles il existe encore partout des besoins importants.

Le président Jean-Michel Dubernard a remercié le ministre pour ses réponses détaillées.

*

* *

Mercredi 10 mai 2006

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

La commission a procédé à l'audition, commune avec la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, de **M. Nicolas Sarkozy**, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, sur le plan national de prévention de la délinquance.

M. Philippe Houillon, président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République : Mes chers collègues, nous accueillons aujourd'hui M. le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, que je remercie d'avoir répondu à notre invitation.

Monsieur le ministre d'Etat, vous avez souhaité présenter devant nos deux commissions réunies ce matin – la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, et la commission des Lois –, au cours d'une réunion ouverte à la presse, le plan national de prévention de la délinquance. Ce plan s'inscrit dans le cadre de l'action que vous avez engagée depuis 2002 pour mettre en œuvre la politique de sécurité qu'attendaient nos concitoyens, et il en constitue indiscutablement une étape décisive.

Notre première interrogation concerne la méthode que vous comptez suivre pour réaliser ce plan. Le Parlement sera-t-il saisi d'un projet de loi, ou de plusieurs, relatifs aux différentes facettes de l'action du Gouvernement en la matière ? Dans quels délais ce ou ces projets seront-ils présentés ? Comment s'articuleront-ils avec la réforme à venir – et appelée également de nos vœux – de la justice ?

En second lieu, la question de la prévention de la délinquance a d'ores et déjà fait l'objet de plusieurs études, propositions et rapports, parfois controversés. Je pense en particulier à une récente étude de l'INSERM sur les troubles de conduite chez les adolescents, dont les approches et conclusions tendent à « pathologiser » les comportements déviants et à encourager leur dépistage précoce. Je pense également à un rapport du groupe d'étude parlementaire sur la sécurité intérieure – qui ne relève pas de la commission des Lois – dont certains postulats, par exemple la courbe évolutive de la délinquance ou le lien entre immigration et délinquance, ont suscité des interrogations. Enfin, à votre demande, l'avocat Arno Klarsfeld vient d'établir un rapport sur l'enfance délinquante. Nous sommes désireux de savoir quelles suites vous comptez réserver à ces différentes propositions et suggestions, et dans quelle mesure elles pourront recevoir une traduction législative.

Pour terminer, j'observe que la mise en œuvre d'une politique efficace de prévention de la délinquance passe par une rationalisation du rôle des différents acteurs. Il semble, à cet égard, que vous souhaitiez placer les maires au cœur de cette politique. De quels moyens disposeront-ils et comment leur rôle s'articulera-t-il, notamment, avec celui du département, chargé de la protection de l'enfance et plus généralement de l'action sociale ?

Le président Jean-Michel Dubernard : Monsieur le ministre d'Etat, la politique de prévention de la délinquance a été longtemps l'apanage de la politique de la ville, l'essentiel des efforts de prévention ayant été concentrés sur les territoires dits « sensibles ». Le Gouvernement veut aujourd'hui changer d'approche pour centrer ses efforts sur l'accompagnement des personnes et des familles dont les enfants rencontrent des difficultés d'insertion sociale.

Vous avez déploré le maquis des procédures et l'imbrication des compétences pour prévenir la délinquance. Ces compétences sont partagées entre l'Etat, le département et la commune. Elles le sont également au sein de l'Etat, puisque dix ministères différents sont impliqués.

Pourriez-vous nous préciser quelle sera la traduction législative de vos propositions ? Feront-elles l'objet d'un projet de loi « transversal » qui traitera du problème dans sa globalité et qui portera notamment sur la prévention de la violence dans les espaces publics, sur une nouvelle organisation des forces de sécurité, sur de nouvelles réponses judiciaires et médico-sociales à la délinquance juvénile, pour ne citer que certains thèmes, ou seront-elles déclinées dans plusieurs projets de loi sous la responsabilité de chaque ministre compétent ?

M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire : Monsieur le président Houillon, monsieur le président Dubernard, mesdames, messieurs les députés, nous

avons assisté à un épisode de violence collective, d'abord au mois de novembre 2005, puis tout au long des cinq manifestations nationales contre le CPE. Des milliers de jeunes gens ont affronté les forces de sécurité avec une extrême violence, avec l'envie d'en « découdre », c'est-à-dire, en fait, l'envie de casser, de blesser, parfois de tuer. Ce phénomène, qui maintenant n'est plus nié par personne, n'est que la partie émergée d'un malaise beaucoup plus profond. Nous assistons à une montée de la violence gratuite, que confirme dans nos statistiques l'indicateur dit des « violences aux personnes », souvent commises dans la sphère privée.

La semaine passée encore, des bagarres violentes ont opposé des bandes de jeunes rivales à Evry, et un jeune de seize ans a été poignardé à mort. Son assassin présumé a lui aussi seize ans. Le 1^{er} mai, à 18 heures, c'est encore un jeune de seize ans, que l'on a retrouvé blessé par balles, à l'épaule et au bras, là aussi après une bagarre entre bandes à Villeneuve-Saint-Georges. Et ce genre de drames, hélas, est aujourd'hui loin d'être exceptionnel. Je précise que ces bandes s'organisent souvent sur la base de critères géographiques ou ethniques, ces deux aspects étant d'ailleurs liés, sans que l'on sache très bien lequel a une influence sur l'autre.

Une partie de la population, souvent jeune, et même très jeune, est aujourd'hui tentée par la délinquance. Je crois qu'il s'agit là d'un constat qui peut tous nous rassembler.

Je crois que nous serons tous d'accord aussi pour admettre que le phénomène de la violence existe au quotidien pour des centaines de milliers de nos concitoyens, qui en sont victimes. Cette violence a été trop longtemps tolérée, pour finir par devenir banale. Je prends le triste exemple des violences conjugales : lorsque nous apprenons qu'une femme meurt tous les trois jours en France sous les coups de son conjoint, nous sommes horrifiés, et il y a de quoi l'être, mais nous ne le sommes pas autant que nous devrions l'être. On en parle au moment de la journée de la femme, et puis on oublie. Pourquoi ? Parce que ce phénomène est mis sur le compte d'une violence générale, diffuse dans la société, qui finit par s'imposer aux esprits, comme si la violence était la conséquence du progrès.

Il faut rompre avec cette lente accoutumance qui fait que ce qui est insupportable paraît finalement supportable, parce que devenu courant. Ou encore supportable parce que sans cesse comparé à d'autres choses encore plus graves. C'est grave de recevoir des gifles de son conjoint, mais finalement moins que d'être roué de coups pour un vol de portable. C'est grave de se faire insulter par un élève, mais évidemment moins que d'être violée dans un parking. Ce raisonnement pernicieux repose sur deux principes. Le premier est que « cela n'arrive qu'aux autres ». C'est faux, car personne n'est à l'abri de la violence dans notre société. Le second est que la violence a toujours une explication, et donc une excuse. Cette volonté obsessionnelle d'expliquer l'inexplicable conduit à excuser l'inexcusable. C'est ainsi, par exemple, que l'on classe les antisémites en différentes catégories, selon qu'ils sont d'extrême droite ou qu'ils s'opposent au « Grand Israël ». Mais quand Jonathan se fait tabasser, parce qu'il est juif, à la patinoire de Boulogne, chercher à expliquer les raisons de l'antisémitisme de ses agresseurs, c'est excuser l'inexcusable. J'avais eu l'occasion, à l'époque, de demander quel était le rapport entre Jonathan et la politique de M. Sharon. Il n'y en aucun. Cette recherche d'explications, c'est à mon sens le comble du mépris pour les victimes. Elle n'est rien d'autre que la première phase d'une recherche systématique d'excuses.

La délinquance a pris des formes de plus en plus violentes. Le jeune Ilan a été enlevé, séquestré, torturé, et à aucun moment ses ravisseurs n'ont vraiment cherché à obtenir de l'argent. C'est d'ailleurs bien pour cette raison qu'il a été si difficile pour la police de le sauver. Lorsqu'on entend le meurtrier de Sohane, brûlée vive il y a quatre ans à Vitry-sur-Seine, dire : « J'ai voulu l'intimider, lui faire peur », cela veut dire que dans son esprit, ce comportement était habituel, et que le seul malheur est qu'il est allé un peu plus loin que d'habitude. Mais la violence ne se régule pas, ne se contingente pas, et c'est pour cela qu'il faut la combattre. Si on excuse la violence, il faut s'attendre à la barbarie. Chaque fois que la société démissionne, chaque fois qu'elle fait preuve de faiblesse, et donc de complaisance, la violence franchit un degré de plus. On connaît bien cela à l'école. Le maître est insulté, l'inspection académique ne réagit pas, il est ensuite giflé, puis tabassé, puis filmé en train d'être tabassé. Et il n'y a pas de limite. J'ai rencontré cette enseignante d'Étampes, d'ailleurs remarquable, qui, en décembre 2005, a reçu trois coups de couteaux d'un élève de troisième âgé de dix-neuf ans – on se demande, soit dit en passant, comment un jeune de dix-neuf ans peut être en troisième. Il est apparu qu'il l'a agressée parce qu'elle avait eu le tort, la veille, de convoquer sa mère pour essayer de définir un parcours scolaire possible pour lui.

On doit combattre la violence à sa racine. C'est pourquoi la sanction est incontournable. Il est absurde d'opposer sanction et prévention. Celle-là est la première étape de celle-ci, dont elle fait partie intégrante.

Notre objectif, ce n'est pas une société répressive où de plus en plus de gens seraient interpellés, déferés, incarcérés. Encore que, soit dit en passant, j'aie du mal à comprendre ce débat sur le nombre de personnes incarcérées : on doit mettre en prison ceux qui le méritent, et on ne doit pas mettre en prison ceux qui ne le méritent pas. Mais j'admets que c'est là un raisonnement très simple.

Je propose une méthode nouvelle. Il ne s'agit pas de rajouter de l'argent à des dispositifs nationaux, ou bien d'en créer d'autres. J'ai dénoncé l'obsession de l'explication. Il faut aussi dénoncer l'obsession de l'augmentation des crédits. Tous les gouvernements, de gauche comme de droite, n'ont eu pour seule réponse que d'augmenter les crédits. Le seul résultat de cette politique a été d'obtenir de moins en moins de résultats.

Il faut identifier des problèmes concrets et y apporter des réponses concrètes. Il nous faut d'abord regarder ce qui se passe dans nos villes, dans nos quartiers, dans nos immeubles. Il ne s'y passe plus la même chose qu'il y a vingt-cinq ans, lorsque l'on a lancé la politique de la ville.

Comment réussir après avoir si longtemps échoué ? D'abord, en tenant compte de ce qui a été fait. Je crois que si autant d'efforts sont restés vains, c'est parce qu'il n'y a pas eu jusqu'à présent une politique de prévention en tant que telle. Il y a eu, et il y a, une politique de la ville. Il y a eu, et il y a, des politiques sociales. Mais ces politiques, aussi nécessaires soient-elles, ne constituent pas, en tant que telles, une politique de prévention. La politique sociale, c'est indemniser un chômeur. Il faut le faire, mais ce n'est pas parce que l'on aura indemnisé un chômeur qu'on aura détourné un jeune de la délinquance. La politique de la ville, c'est modifier l'urbanisme d'un quartier. C'est très bien, mais cela ne suffit pas à détourner de la délinquance une partie des jeunes qui vivent dans ce quartier. Que se passe-t-il aujourd'hui pour un adolescent qui décide de ne plus aller à l'école ? Rien. Ni la rénovation de sa cage d'escalier, ni l'allocation versée à sa mère qui l'élève toute seule ne régleront le problème, même si les deux sont bien sûr nécessaires.

Une nouvelle méthode, c'est une démarche consistant à s'adresser directement à des personnes lorsqu'elles rencontrent des situations difficiles ou lorsqu'elles vont les rencontrer. Cela implique de faire appel à une autre organisation, qui permette de sortir de deux logiques détestables qui imprègnent notre administration : la logique de guichet et la logique du cloisonnement. Ces principes ont permis aux services de l'État de répondre à beaucoup de besoins depuis des décennies, mais ils ont trouvé leurs limites. Ils ont fait merveille dans une société où l'on se tournait vers l'État dans des cas bien précis : pour une allocation, une subvention, un conseil. Ce qui a changé, c'est que toute une partie de la société s'est littéralement détournée de cet État pendant que celui-ci continuait de l'attendre dans des bureaux.

Cette méthode nouvelle que nous proposons repose sur quatre changements.

D'abord, la proximité : il nous faut nous rapprocher au plus près du terrain, même si ce n'est pas la tradition de l'administration. C'est pour cela que nous imaginons une organisation de la prévention de la délinquance autour des maires, car ce sont eux les premiers informés, eux les premiers sollicités. C'est donc autour d'eux que toutes les compétences doivent s'articuler. Les maires, quelles que soient leurs opinions, sont tous sur le pont lorsque quelque chose de grave se passe. Ce sont eux qui connaissent les acteurs locaux.

Le deuxième changement, c'est le travail en réseau. On a en France une culture très forte des institutions, des statuts et des corps, de sorte que l'on travaille rarement en équipe lorsque l'on a des statuts différents. C'est pour cela que le texte prévoit de rendre obligatoire, dans les communes de plus de 10 000 habitants, la création d'un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance. Cette instance permet de faire du bon travail. C'est en permanence que tous les services concernés doivent travailler ensemble.

Aujourd'hui, la protection maternelle et infantile qui dépend du département s'occupe de la santé jusqu'à six ans ; la médecine scolaire qui dépend de l'État est censée prendre le relais ; pendant ce temps, le maire est responsable de l'obligation scolaire ; les conseils généraux sont responsables de l'aide à l'enfance ; la protection judiciaire de la jeunesse intervient en direction des jeunes déjà délinquants. À aucun moment toutes ces personnes ne se rencontrent pour travailler ensemble. Et pourtant, un jeune en difficulté les rencontrera tous, mais successivement, et personne ne pourra à lui seul prendre en charge ses difficultés. Or il est parfois vital de partager certaines informations sur la vie d'un jeune en difficulté. C'est pour cela que nous avons prévu le partage de l'information entre professionnels, car c'est dans les relations avec les tiers que le secret professionnel doit être respecté. Je souhaite que soit désigné parmi les professionnels un coordonnateur.

Le troisième changement, c'est celui de l'exigence de présence sur le terrain. L'État, bien entendu, reste responsable de la prévention de la délinquance : il définit les orientations, il est chargé de mettre en place les

réseaux de compétences. Les préfets élaborent des plans départementaux de prévention, cela est normal et indispensable. Mais même si c'est le maire qui devient le pivot des dispositifs, l'État doit toujours être là dans les quartiers pour aider, pour orienter, pour répondre. Beaucoup d'habitants des quartiers sensibles n'identifient l'État qu'à travers la police. Des délégués de l'État doivent pouvoir être présents dans les quartiers. Ce changement de culture est en train de s'opérer. Les préfets et les sous-préfets doivent aller eux-mêmes sur le terrain.

Enfin, le quatrième changement de méthode qu'apporte ce plan, c'est la responsabilisation des personnes. Il faut sortir des logiques d'assistance et de sanction qui sont actuellement les seules mises en œuvre. Je prends un exemple, celui des parents d'enfants en difficulté. Seront institués dans toutes les communes de plus de 10 000 habitants des « conseils pour les devoirs et droits des familles » présidés par le maire ou son représentant. Certaines communes le font déjà, mais sans base légale. Ce conseil pourra effectuer auprès des familles des rappels à leurs droits et devoirs dans les cas de problèmes particuliers – carences éducatives, problèmes scolaires inquiétants, sorties tardives des enfants, troubles du voisinage. Les parents se verront ainsi rappeler leurs obligations légales et leur responsabilité à l'égard de leurs enfants. Un cadre juridique permettra au maire de proposer un stage de responsabilité parentale, indépendamment de toute procédure judiciaire directe.

Il ne s'agit donc pas de sanctionner les troubles de voisinage ou l'absentéisme scolaire, il s'agit de trouver des solutions qui enrayerent ces problèmes. Et si les gens sont de bonne foi et de bonne volonté, il faut leur tendre la main.

Mais sur le fond des choses, ce plan a aussi deux ambitions fortes : prendre en compte les aspects de la délinquance qui sont devenus des phénomènes de société ; ouvrir des perspectives à ceux qui veulent s'en sortir.

La délinquance emprunte aujourd'hui des visages beaucoup plus divers qu'il y a vingt ans. Cela exige que nous adaptions nos méthodes.

D'abord je voudrais aborder le sujet trop souvent conflictuel de la violence des jeunes. Il est un fait que la violence touche de plus en plus les mineurs – la délinquance de mineurs a augmenté de 80 % dans les dix dernières années –, et des mineurs de plus en plus jeunes. Dire cela, ce n'est pas les stigmatiser, c'est dire la vérité. Les mineurs sont entraînés dans la délinquance par les majeurs, parce que ceux-ci savent qu'ils font l'objet d'une impunité pénale. Dans la région parisienne, la police avait arrêté sept mineurs, dont le plus jeune avait treize ans et l'aîné dix-sept ans, dans un local où étaient fabriqués des cocktails Molotov. En garde à vue, l'un d'entre eux a expliqué que s'ils étaient tous mineurs, c'était parce que les « grands frères » – en clair, les caïds – faisaient appel à eux en raison du fait qu'ils ne risquaient rien sur le plan pénal.

Il faut reprendre les choses dans l'ordre. On entend souvent dire que l'école ne peut pas tout faire. C'est vrai. Mais l'école ne peut pas se désintéresser de la délinquance. D'abord, parce qu'hélas elle en est parfois le théâtre et que cela doit cesser. Et puis parce que c'est là qu'un enfant, qu'un adolescent se construit.

Il sera donc d'abord affirmé dans le code de l'éducation le principe d'une participation de l'éducation nationale à la prévention de la délinquance. A ce titre, seront généralisées dans tous les établissements la création d'un comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté, ainsi que l'élaboration d'un plan de sécurité et de prévention de la délinquance.

À l'école sera aussi organisé un suivi de la santé des enfants. Cette proposition a fait l'objet de caricatures et de polémiques. C'est tellement simple de ne rien faire ! Les conservateurs se mobilisent et crient au scandale dès qu'une idée nouvelle est exprimée. En vérité, le seul scandale, c'est de laisser seuls face à leurs souffrances des enfants qui ont des troubles de comportement. Quittons ce débat surréaliste, pour nous intéresser à ce qui existe. À l'heure actuelle, des enfants en difficulté ne sont pas suivis, et ce n'est pas une bonne chose. Ce sont les pédopsychiatres qui le disent : le professeur Philippe Jeammet, chef de service à l'institut Montsouris, estime que 70 % des enfants souffrant de troubles de conduite voient ces difficultés perdurer à l'adolescence si l'on ne fait rien. Tous les enfants qui ont connu des troubles de comportement ne deviennent pas des délinquants. Mais tous les jeunes délinquants ont eu, à un moment donné, des troubles de comportement. Tous les spécialistes le disent : plus tôt l'on intervient, plus on a de chance d'arriver à quelque chose. M. Fofana, l'assassin présumé d'Ilan, a vingt-cinq ans. Qui peut croire qu'il est devenu un barbare entre son vingt-quatrième et son vingt-cinquième anniversaire ? À un moment donné de leur vie, il s'est bien passé quelque chose dans l'itinéraire des membres du « gang des barbares » qui les a faits passer d'un état à un autre.

Aujourd'hui, après la PMI, la médecine scolaire s'occupe de savoir si l'enfant grandit, s'il mange bien, s'il n'est pas dyslexique, s'il a une bonne vue. On examine l'enfant une fois par an ou une fois tous les deux ans. Il faut créer une chaîne continue de suivi de la santé des enfants en intensifiant les interventions de la PMI et faire prendre le relais par la médecine scolaire à partir de six ans. Il faut des rendez-vous fixes, à trois ans, à six ans, et des bilans codifiés pour pouvoir les évaluer. Il faut déceler les troubles du comportement et leur apporter des réponses. Je suis d'ailleurs convaincu qu'il vaut mieux se concentrer sur les enfants qui sont en souffrance, plutôt que de donner le sentiment que l'on va suivre tous les enfants, y compris ceux dont les familles ont un pédiatre et qui ne posent aucun problème. À force de vouloir suivre tout le monde, on ne suit personne. Les troubles de comportement des jeunes enfants révèlent des situations de mal-être, des difficultés familiales, bref des fragilités qui peuvent conduire à des attitudes de violence.

On peut discuter de l'opportunité d'un certain nombre de propositions. Par exemple, faut-il un cahier de suivi comportemental de l'enfant ?

Il faut aussi prendre à bras-le-corps la question de l'absentéisme scolaire, qui est l'antichambre de la délinquance. Là encore, nous manquons de courage en laissant faire, comme si les familles étaient en mesure de rétablir la situation. L'obligation scolaire existe légalement jusqu'à seize ans. Ce que je propose, c'est de mettre le maire en mesure de faire respecter cette obligation, en liaison avec les caisses d'allocations familiales et l'inspecteur d'académie, qui devront travailler ensemble. Là encore, pas de caricature : l'objectif n'est pas de punir les familles des enfants qui ne vont pas en classe. L'objectif est que les familles soient capables d'assumer la scolarité de leurs enfants. Le maire pourra mettre en place avec les CAF un dispositif d'accompagnement à l'utilisation des prestations familiales. Pour avoir les allocations familiales, il faut un certificat de scolarité. Et un certificat de scolarité, on ne l'a pas quand l'enfant est en situation d'absentéisme scolaire ! Je demande que le maire puisse, en accord avec l'inspecteur d'académie et la CAF, décider d'un système d'encadrement de la famille qui souffre et, éventuellement, mettre sous tutelle les allocations familiales. M. Jacques-Alain Bénisti l'avait proposé dans son rapport. C'est une solution très pertinente, parce qu'elle permettra d'aider les familles et qu'elle donnera au maire un moyen de faire preuve d'autorité à l'endroit de celles qui n'en ont plus.

Enfin, nous avons le devoir absolu de lutter contre la délinquance des mineurs. Nous sommes collectivement responsables de ces jeunes. Un mineur de 2006 n'a plus grand-chose à voir avec un mineur de 1945. Or, l'ordonnance de 1945 n'est plus adaptée. Il ne faut pas s'interdire des règles nouvelles. Je le dis solennellement, si nous continuons avec la même impunité garantie aux mineurs délinquants, nous préparons à notre pays des lendemains très difficiles. Un jeune qui récidive a peu de chances de retrouver un jour une vie normale et a hélas beaucoup plus de chances de sombrer pour longtemps dans la violence.

La quasi-impunité de fait ne rend service à personne, et certainement pas aux intéressés. Nous vivons dans la culture de la répétition de mesures qui ne servent à rien, comme l'admonestation ou la remise aux parents. Une politique de prévention de la délinquance des mineurs doit rester fondée sur des mesures éducatives. Mais elle doit aussi faire une place beaucoup plus grande à la responsabilisation des intéressés. Ainsi, de nouvelles mesures éducatives seront imaginées. Je propose l'éloignement du mineur, pour un temps limité, de son lieu de résidence habituelle afin de l'extraire d'un milieu criminogène où n'est valorisé que le « caïdat ». C'est une mesure très importante. Je propose l'exécution de travaux scolaires adaptés pour réhabiliter l'école et redonner le goût de l'étude. Il faut aussi impliquer les parents en leur imposant de faire examiner leur enfant par un psychiatre ou un psychologue lorsque l'autorité judiciaire le requiert.

Et puis, lorsque les autres voies sont épuisées ou inappropriées, une réponse plus ferme doit pouvoir être appliquée. C'est pour cela que seront créés l'avertissement judiciaire et l'obligation de réparer le dommage causé. De plus, pour sensibiliser les mineurs aux règles sociales, ils pourront être astreints à une mesure d'« activité de jour », c'est-à-dire à une incitation au travail. Cette mesure est novatrice et différente des stages déjà existants en ce qu'elle exclut toute participation de l'intéressé à une activité professionnelle, conformément aux règles régissant le statut international du mineur et à nos propres lois sociales, mais l'immerge dans le monde du travail.

Par ailleurs, la loi du 9 septembre 2002 permet que les mineurs puissent être placés en centre éducatif fermé dans le cadre d'un contrôle judiciaire ou d'une peine d'emprisonnement assortie du sursis avec mise à l'épreuve et la loi du 9 mars 2004 a ajouté à ces possibilités d'utilisation de ces centres un nouveau cas, celui de la libération conditionnelle. Pour compléter ce dispositif, il est nécessaire d'y adjoindre le placement extérieur. La possibilité de placer un mineur en centre éducatif fermé, dans le cadre d'un aménagement de peine prononcé

en cours d'incarcération, permettra d'élargir les possibilités concrètes de mise en œuvre des décisions d'aménagement de peine par le juge des enfants et d'éviter ce qu'il est convenu d'appeler « une sortie sèche ».

Enfin, la délinquance des mineurs doit recevoir une réponse rapide. La rapidité de la réponse importe tout autant que son contenu.

Pour des comportements asociaux, particulièrement graves et reconnus comme tels par la loi pénale, dont les auteurs sont des mineurs de plus de seize ans, réitérants ou récidivistes, la procédure de jugement immédiat ou quasi immédiat devrait pouvoir être décidée. J'ajoute que je me demande si un mineur récidiviste de plus de seize ans ne pourrait pas, à partir d'un certain niveau de récidive, être considéré comme un majeur.

Le deuxième problème de société auquel nous devons faire face est celui de la toxicomanie. Je sais que certains voudraient démontrer que c'est là un passe-temps bien innocent, qu'il existe des drogues « douces » et que la répression est le fait de réactionnaires attardés. Je suis obligé de leur répondre que c'est notre devoir de prévenir cette consommation qui génère beaucoup d'actes criminels ou délictueux.

Il y a en France 3,5 millions de consommateurs de cannabis. Depuis le début des années 90, le niveau d'expérimentation des jeunes adultes a doublé. Il est prouvé que cette consommation peut avoir des effets graves pour les consommateurs eux-mêmes, depuis l'échec scolaire jusqu'à l'augmentation du risque d'accident. Le cannabis facilite aussi le passage à l'acte agressif en créant une euphorie artificielle. Cela a été démontré pour les viols : 40 % des cas de viol à l'occasion desquels un laboratoire de toxicologie est désigné par la justice sont commis dans le cadre d'une ivresse mixte alcoolique et cannabique ; c'est également le cas dans 20 % environ des affaires d'homicides jugées par les cours d'assises.

Actuellement, de fait, la consommation de cannabis n'est pas réprimée. L'usage simple de stupéfiants est un délit puni d'un an d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende. En pratique, cette mesure n'est aujourd'hui quasiment plus appliquée dans la conduite de la politique pénale. Cela est notamment dû, d'une part, à une inadéquation entre la peine encourue et l'infraction et, d'autre part, à l'impossibilité matérielle de poursuivre les 100 000 personnes interpellées chaque année pour usage de stupéfiants, dont 90 000 pour usage de cannabis.

L'objectif recherché, c'est donc de redonner une réalité à l'interdit social de la drogue, c'est de rendre la loi applicable et dissuasive, notamment à l'égard des jeunes, qui représentent deux tiers des consommateurs de produits. D'où l'avantage du traitement de l'infraction d'usage de drogue par la composition pénale, qui sera désormais applicable aux mineurs, ou par la procédure de l'ordonnance pénale, que l'on étend au délit d'usage pour les majeurs, qui allie efficacité et respect du principe de proportionnalité.

J'insiste sur le fait que l'orientation sociale, sanitaire et thérapeutique devra être constante tout au long de la procédure. À cet effet, l'injonction thérapeutique pourra être prononcée à tous les stades de celle-ci : comme alternative aux poursuites par le procureur de la République, au cours de l'information par le juge d'instruction ou le juge des enfants ou, à titre de peine complémentaire, par la juridiction de jugement. Mais plus encore, une telle mesure pourra être requise et ordonnée pour toutes les personnes ayant commis une infraction laissant supposer qu'elles sont consommatrices habituelles de produits stupéfiants ou de boissons alcooliques. Pour donner plus de consistance à ces injonctions thérapeutiques, sera institué un médecin-relais, qui sera chargé de la mise en œuvre de la mesure.

Troisième phénomène de société auquel nous devons absolument répondre : les violences conjugales. Si la délinquance recule, les violences aux personnes augmentent. C'est le fait notamment des violences conjugales. Les chiffres sont effrayants. On se demande s'ils sont en augmentation parce que le phénomène lui-même s'accroît ou parce qu'enfin les victimes osent parler. Toujours est-il qu'en France, six femmes meurent chaque mois des suites de la violence domestique. Plus d'une femme sur cinq a été agressée dans la rue ou au travail. Parmi les femmes de 20 à 59 ans vivant en couple, une sur dix a été victime de violence de la part de son conjoint dans l'année précédant l'enquête.

Tout en aidant les victimes, il faut leur permettre de s'en sortir. Trop souvent, c'est la victime qui doit quitter le domicile, alors que c'est le coupable qui devrait le faire. Je vais créer des équipes spécialisées de la police nationale pour intervenir au sein des familles. Car on voit bien que la brigade anticriminalité, qui est adaptée pour intervenir dans la rue, ne l'est pas pour intervenir au foyer lorsqu'un homme frappe sa femme ou la martyrise.

Un quatrième phénomène est celui de la nécessité d'une prévention psychiatrique. Nous avons tous en tête des drames qui se sont déroulés du fait d'une vigilance insuffisante. Deux questions essentielles se posent : celle de l'hospitalisation d'office et celle de la sortie à l'essai.

S'agissant de l'hospitalisation d'office, je propose deux mesures importantes. D'abord, la création d'une période d'observation de 72 heures maximum, au lieu de 24 heures, pour que le psychiatre de l'établissement d'accueil infirme ou confirme la nécessité d'une hospitalisation sous contrainte. Cette période doit permettre une appréciation plus sereine de la dangerosité éventuelle de la personne concernée. Par ailleurs, je propose que le maire puisse prononcer une hospitalisation d'office aux mêmes conditions que le préfet, alors qu'aujourd'hui le maire ne peut le faire qu'en cas de danger imminent pour la sûreté des personnes.

S'agissant de la sortie, là aussi, deux mesures sont essentielles. D'abord, je crois essentiel de maintenir l'exigence d'avis convergents de deux psychiatres pour pouvoir ordonner la levée définitive de la mesure d'hospitalisation. Mais ce sera au représentant de l'État d'en décider, après ces avis, et non plus aux seuls médecins consultés. Notre société ne peut s'abriter derrière les experts, c'est trop facile. L'État doit assumer ses responsabilités. Par ailleurs, il faut organiser l'information sur les sorties d'essai des personnes hospitalisées. S'agissant des sorties d'essai, il est absolument nécessaire que le maire soit informé, comme le représentant de l'État, de l'identité du malade, de la date de retour à l'hôpital et du calendrier des visites médicales obligatoires.

Monsieur le président Houillon, monsieur le président Dubernard, j'avais prévu de vous parler de l'égalité des chances, mais je ne voudrais pas être trop long, ce qui ne permettrait pas à vos collègues de poser toutes les questions qu'ils souhaiteraient poser.

Je préciserai seulement, pour répondre au président Dubernard, que ma préférence serait que la prévention de la délinquance fasse l'objet d'un seul texte. À force d'éclater les dispositifs entre plusieurs ministères, on perd en lisibilité et en cohérence. Nous avons créé un comité interministériel de la prévention de la délinquance, dont le secrétaire général, Bernard Hagelsteen, est d'une très grande expérience. Nous gagnerions beaucoup à avoir un débat d'ensemble sur le sujet, même si les différents articles du texte pourront être défendus devant le Parlement par des ministres différents. Je précise enfin que je suis prêt à revenir devant vous quand vous le souhaitez.

Le président Philippe Houillon : Merci, monsieur le ministre d'État.

Mes chers collègues, beaucoup d'entre vous ont demandé la parole. En raison des contraintes horaires que nous devons respecter, je demanderai à chacun d'entre vous d'être très synthétique. La parole est à M. le président Dubernard.

Le président Jean-Michel Dubernard : Ce texte est très important. Il témoigne d'une approche globale, multiforme et courageuse.

J'approuve l'idée d'un seul texte de loi. C'est à l'évidence la bonne solution. Mais je voudrais poser la question du calendrier. Quand pensez-vous, monsieur le ministre d'État, que le Parlement pourra examiner ce texte ?

S'agissant du rôle pivot confié au maire, cette proposition ne risque-t-elle pas de créer des disparités entre les communes en fonction de leur taille et des moyens dont elles disposent ?

En ce qui concerne le dépistage précoce des troubles du comportement chez les enfants, on a tout entendu, y compris les propos les plus caricaturaux. Commencerez-vous par les quartiers en difficulté ou cette mesure sera-t-elle d'emblée généralisée ? D'autre part, comment organiser les choses de manière homogène sur l'ensemble du territoire ?

Le secret social partagé peut poser certains problèmes, notamment pour les médecins. Les règles du secret professionnel devraient, me semble-t-il, être modifiées.

Les écoles de la deuxième chance me paraissent une bonne solution. La question est de savoir comment faire pour que des jeunes en rupture scolaire trouvent des structures adaptées à leur situation.

Les stages d'aide à la parentalité sont également une bonne chose. Mais seront-ils obligatoires ou seront-ils proposés comme une alternative aux poursuites susceptibles d'être diligentées contre les parents, en application de l'article 227-17 du code pénal, en cas de carence manifeste de l'autorité parentale pouvant être assimilée à un abandon de famille ?

Le suivi des patients atteints de troubles psychiatriques est à l'évidence nécessaire.

Toutes ces questions doivent être abordées sereinement. Il serait dommage que nous ayons recours aux arguments que l'on utilise habituellement à la veille des campagnes électorales. Je pense que nous devons trouver des solutions dans l'intérêt des personnes concernées, notamment les plus jeunes d'entre elles.

M. le ministre d'État : En ce qui concerne le calendrier, nous en déciderons demain. Je pense que le plus tôt serait le mois de juin et le plus tard le mois de septembre. Il faut prendre le temps de la discussion.

Compte tenu de l'importance politique, au vrai sens du terme, de ce texte, on ne comprendrait pas que l'Assemblée nationale ne soit pas la première saisie.

Je ne dis pas que confier des responsabilités aux maires est une réponse à tous les problèmes. Mais je ne vois pas qui pourrait les exercer à leur place.

Le dépistage précoce doit, à mon sens, être d'emblée généralisé sur l'ensemble du territoire car je ne voudrais pas que l'on stigmatise certains quartiers. J'ajoute qu'il serait absurde de croire que tous les élèves de ZEP ont des problèmes et qu'en dehors des ZEP, aucun élève n'en a. Il y a des drames dans des familles qui n'ont pas de problèmes sociaux. Enfin, j'ai dit tout à l'heure que la politique de prévention ne saurait se réduire à une politique sociale. Il serait contradictoire, ayant dit cela, de réserver le dépistage précoce aux familles qui ont des problèmes sociaux.

S'agissant du secret professionnel, un problème se pose, en effet. La solution, c'est le coordonnateur, lui-même tenu au secret professionnel. Cette solution s'inspire de celle que le législateur a trouvée lors de la création des GIR, par le biais de l'adoption d'un dispositif aménageant les règles du secret professionnel auxquelles les agents des impôts sont soumis. Cela s'appelle le secret partagé.

Le suivi psychiatrique est un sujet d'une très grande importance. Nous n'avons pas assez de places. En général, on a une solution permettant de répondre aux situations très graves et à celles qui ne le sont pas du tout. Le problème se pose pour les situations intermédiaires. Le sujet est très délicat, car des décisions d'isolement et d'enfermement peuvent être prises. Mais on ne peut pas se satisfaire de l'état actuel des choses.

Cela vaut également pour les délinquants sexuels. Guy Georges, reconnu coupable de l'assassinat de sept femmes entre 1991 et 1997, d'une tentative d'assassinat, d'un viol et d'une agression sexuelle, a été condamné à la réclusion criminelle à perpétuité assortie d'une période de sûreté de vingt-deux ans. Il n'avait pas trente ans lorsqu'il a été incarcéré. Il sortira de prison à un âge où la question de la récidive se posera. Jean-Paul Leconte, condamné en 2005 à la même peine par la cour d'assises de la Somme, pour meurtre et tentative de viol, avait auparavant déjà été condamné pour le viol d'une petite fille. Sorti de prison au mois de mai 2002, il a tué Patricia Leclercq au mois de juillet de la même année. En septembre dernier, une jeune femme a été retrouvée étranglée dans son appartement. Son meurtrier présumé, le gardien de son immeuble, avait été condamné pour des crimes sexuels.

M. Christophe Caresche : Vous nous faites la rubrique des faits divers !

M. le ministre d'État : Ce ne sont pas des faits divers ! Cela peut arriver à tout le monde ! C'est trop facile de dire que ce sont des faits divers ! Il n'y a pas de fatalité, il n'y a pas de faits divers, il y a un scandale, qui est, pour l'État, d'accepter qu'un monstre qui a été condamné pour avoir violé des enfants puisse en violer d'autres. Quand un condamné est atteint de troubles psychiatriques, il ne doit pas pouvoir sortir de prison sans qu'il y ait obligation d'un suivi psychiatrique et sans que l'État, par ses services de police ou de gendarmerie, sache où il est. Il y a un moment où les droits de l'homme de la victime doivent compter davantage que les droits de l'homme du coupable réitérant. Sinon, nous allons nous retrouver dans une situation où le pacte social explosera.

J'ajoute que je pense depuis bien longtemps qu'en matière de délinquance sexuelle avérée, la sortie de prison devrait être subordonnée à un engagement volontaire de suivre un traitement.

M. Christophe Caresche : Mais cela existe !

M. le ministre d'État : Non.

De même, il a fallu que je me batte, y compris contre vous, pour que soit créé le fichier des délinquants sexuels. S'il avait existé plus tôt, Guy Georges n'aurait pas le bilan qui est le sien. Je me souviens des débats télévisés auxquels j'ai participé à l'époque. On m'accusait de vouloir fichier tout le monde, ce qui est absurde.

Je suis bien obligé de tenir compte du fait qu'un délinquant sexuel a plus de chances de récidiver que l'auteur d'autres délits ou d'autres crimes.

M. Jean-Marie Le Guen : Ce n'est pas vrai !

M. le ministre d'État : Si, hélas ! Il faut donc essayer de trouver des solutions adaptées. On ne peut pas laisser dans la nature quelqu'un qui a violé, sans l'obliger à suivre un traitement médical et sans savoir où il est.

M. Jean-Pierre Blazy : Monsieur le ministre, nous vous écoutons toujours avec beaucoup d'attention. Nous pouvons même être d'accord avec vous sur un certain nombre de points. Par exemple, personne ici ne pratique la culture de l'excuse. Pourquoi accusez-vous la gauche de le faire ? Ce n'est pas le cas. Quand on exerce des responsabilités locales, par exemple municipales, on connaît les réalités.

De même, nous n'opposons pas sanction et prévention, qui sont toutes deux nécessaires. Mais précisément, monsieur le ministre, cela fait maintenant quatre ans que votre majorité est au pouvoir et que vous avez souligné la nécessité d'une politique de prévention visant à compléter, selon vous, les dispositions des lois de 2002 et 2003. Je ne me contente pas de vous écouter, je vous lis aussi, et même je vous relis. En juin 2003, répondant à M. Jacques-Alain Bénisti, qui vous interrogeait sur la prévention de la délinquance lors d'une séance de questions d'actualité, vous lui disiez très exactement ceci : « A l'automne, monsieur Bénisti, le Gouvernement soumettra au Parlement un texte qui répondra à toutes vos ambitions. » Nous attendons donc depuis trois ans un texte qui commence à ressembler à l'Arlésienne. Aujourd'hui, vous nous présentez, non pas un projet de loi, mais un plan dont nous ne disposons pas, alors que les journalistes, eux, ont votre discours. Dès lors, comment pourrons-nous, messieurs les présidents, travailler efficacement à partir de cette audition ?

Ce projet de loi sera-t-il soumis au Parlement ? Peut-être, peut-être pas. Dans l'incertitude dans laquelle nous sommes en ce moment, nul ne le sait.

Vous parlez souvent, monsieur le ministre, et à juste titre, d'évaluation. Je vous rappelle que, en janvier 2004, le Gouvernement avait décidé de mettre en œuvre des actions spécifiques de prévention de la délinquance dans 23 quartiers-tests. Pourriez-vous nous faire connaître les résultats de l'évaluation de cette expérimentation, évaluation à laquelle il aurait dû, me semble-t-il, avoir été procédé préalablement à la présentation de ce plan ?

Quelle cohérence y a-t-il entre votre plan et le projet de loi relatif à la protection de l'enfance que votre collègue M. Philippe Bas a déjà présenté en Conseil des ministres ? D'autre part, le ministre de la justice s'est exprimé récemment dans la presse sur les mesures qu'il compte proposer en ce qui concerne les mineurs. Présentera-t-il un texte modifiant l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ? Il me semblerait normal, en effet, qu'un tel texte soit défendu par le garde des Sceaux plutôt que par le ministre de l'Intérieur.

M. Pierre-André Périssol : Je me réjouis, monsieur le ministre d'État, de l'ensemble de votre texte et en particulier du fait que vous ayez souligné le rôle de l'école dans la prévention de la délinquance, que celle-ci sévise en son sein ou dans la société. À ce titre, je voudrais vous interroger sur quatre points.

Premièrement, je voudrais être sûr que les données recueillies par le logiciel SIGNA de recensement des phénomènes de violence mis en place par le ministère de l'éducation nationale soient effectivement partagées. J'ai pu constater dans ma ville de Moulins que les informations recueillies n'étaient transmises ni au procureur de la République ni aux forces de l'ordre. Le partage de l'information au sein du Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD) a permis de réduire considérablement, et presque de supprimer, la consommation de drogue dans deux lycées de la ville, alors qu'auparavant, le procureur comme la police ignoraient ce qui s'y passait.

Deuxièmement, il me semble important que les CLSPD intègrent la dimension de la prévention de la délinquance dans leur stratégie.

Le troisième point que je voulais souligner, vous l'avez évoqué vous-même, monsieur le ministre d'État, en rappelant que le jeune agresseur de l'enseignante d'Étampes était en troisième à l'âge de dix-neuf ans. Non seulement il était en troisième, mais il y était après avoir été déscolarisé pendant deux ans. Et il a commis son acte après que trois rapports, à l'intérieur de l'établissement, ont signalé son inadaptation totale au monde scolaire. Autant l'obligation scolaire doit évidemment être respectée jusqu'à seize ans, autant, passé cet âge, on ne voit pas ce que des jeunes de ce type viennent faire dans un établissement scolaire. Avant seize ans, je

souhaiterais qu'un cadre légal soit donné à des travaux que l'on pourrait appeler des travaux d'intérêt scolaire, pour permettre à des enfants de ne pas être expulsés et lâchés dans la nature.

Enfin, je voudrais insister sur une pratique qui a fait ses preuves dans plusieurs pays étrangers et qui est pratiquement inexistante en France, je veux parler de la médiation scolaire. À l'école primaire ou au collège, elle est un excellent moyen de faire acquérir aux enfants des règles de comportement.

M. Patrick Braouezec : Tout d'abord, je ne pense pas que l'on puisse affirmer que d'aucuns, dans cette salle, auraient pu manifester je ne sais quelle complaisance à l'égard des conduites qu'il s'agit de prévenir. Chercher des explications, c'est chercher à comprendre, ce n'est pas chercher des excuses. Quand je suis malade, je cherche à savoir pourquoi je le suis, cela ne veut pas dire que j'accepte mon état. Je pense d'ailleurs, monsieur le ministre, que vous vous en rendez compte vous-même, puisque vous avez dit, évoquant le chef du « gang des barbares », qu'il s'était bien passé quelque chose, à un moment donné, dans son itinéraire pour expliquer qu'il ait pu commettre les actes qu'il a commis. Vous cherchez donc vous-même des explications.

Deuxièmement, il faudrait éviter, dans ces matières, de citer des exemples qui laisseraient penser à l'existence d'un déterminisme.

Enfin, personne n'a jamais opposé sanction et prévention. Nous n'avons jamais, quant à nous, rejeté le principe de la sanction.

Vous avez souligné la nécessité d'une action de proximité. Cette proximité, elle existe aujourd'hui. Il faut sans doute la renforcer, mais ce n'est pas une nouveauté.

Même remarque sur le travail en réseau.

Vous avez dit que tout ne se résumait pas à la question des moyens. Mais quand vous insistez pour que l'État soit présent sur le terrain, cette question se pose bel et bien. Vous avez évoqué la santé scolaire : aujourd'hui, la plupart des établissements scolaires sont dépourvus de moyens, par exemple en ce qui concerne le nombre d'infirmières.

Il faut sortir, avez-vous dit, de la logique d'assistance. C'est sans doute le point qui fera le plus débat si nous avons à examiner ce projet de loi, qui reste hypothétique puisque nous ne disposons d'aucun texte attestant de son existence.

Au total, vous n'ouvrez aucune perspective nouvelle, puisque vous ne proposez que de renforcer des pratiques existantes, lesquelles ne pourraient l'être qu'avec des moyens supplémentaires.

M. Jean Leonetti : Vous avez déploré, monsieur le ministre, l'impunité dont jouissent les mineurs. Cette impunité n'est pas inscrite dans la loi mais dans les faits. Pour des infractions identiques, la loi pénale divise par deux les peines encourues par les mineurs. Plutôt qu'une réduction quantitative des peines, vous avez, pour votre part, ouvert la voie à une approche qualitative. Nous pensons que les travaux d'intérêt général et les stages pédagogiques sont mieux à même de répondre à la délinquance des mineurs. Il vaut mieux frapper plus vite, plus tôt et moins fort que trop tard et trop fort.

Dans cet esprit, souhaitez-vous élargir la composition pénale, qui est une troisième voie intéressante mais qui ne s'applique pas actuellement aux mineurs ? Ne pensez-vous pas que dans le cas de la consommation de cannabis, elle constituerait une alternative aux poursuites ?

D'autre part, on sait que, même lorsque les mairies se proposent pour organiser l'exécution des travaux d'intérêt général, ceux-ci ne sont pas toujours effectués, en particulier en raison d'une certaine suspicion. Ne pensez-vous pas qu'après une validation du procureur de la République ou de son représentant, les services municipaux peuvent être en mesure de mettre en œuvre ces travaux d'intérêt général, qui ne sont pas des travaux forcés ni des humiliations ?

Je suis assez réticent sur l'idée d'un document de suivi des jeunes à problèmes. Le suivi est souvent un suivi psychiatrique à conséquences sociales, le social et le psychiatrique se renvoyant la responsabilité.

Quant à la prévention de la récidive au moment de la sortie de prison, ne pensez-vous pas que les « sorties sèches » sont un facteur de récidive ? En dehors de la psychiatrie, ne devrait-on pas mettre en place des sorties progressives, assorties d'un suivi social plus important ?

M. Jean-Marie Le Guen : Soyez convaincu, monsieur le ministre, que nous souhaitons vraiment qu'un débat ait lieu, ne serait-ce que parce que nos compatriotes ont été choqués de ce qui s'est passé au mois de novembre dernier, et qui témoigne de la dégradation de la situation depuis quatre ans. Nous ne voudrions pas que l'État reste sans réaction.

Cela fait quatre ans que la majorité est au pouvoir mais ce que vous nous avez dit tout à l'heure n'apporte pas grand-chose de neuf au débat. Pour autant, certaines des positions que vous avez prises sont intéressantes, et mériteraient d'être traduites dans un texte législatif ou dans une action politique.

Je vous sais gré, cependant, d'avoir introduit dans le débat une dimension nouvelle. Je vous en sais d'autant plus gré que cette dimension nouvelle contredit votre propos initial, selon lequel, la répression étant l'alpha et l'oméga de l'action de l'État, il n'était pas nécessaire de chercher des explications. Mais vous avez finalement mesuré que, sans explications, aucune politique n'est possible. C'est ainsi que vous avez introduit dans le débat une nouvelle dimension, celle de la santé mentale.

Cet aspect des choses est absent du débat comme de l'action des pouvoirs publics depuis plusieurs années. Nous n'avons pas été capables de traiter cette question, pas plus en ce qui concerne les adultes que les jeunes. Cela étant, vous allez chercher dans le domaine sanitaire des explications que, pour des raisons que nous comprenons, vous ne voulez pas chercher sur le terrain social. Le sanitaire est pour vous le moyen de trouver une explication qui fasse l'économie d'une réflexion sur les racines sociales de la délinquance. Et pourtant, le sanitaire est à l'évidence un marqueur important du social.

Vous posez le problème de l'endroit où vous êtes, c'est-à-dire du ministère de l'intérieur. Or, je m'étonne que le ministère de la Santé – je ne dis pas de la santé publique, laquelle n'est apparemment pas la préoccupation dominante du Gouvernement – ne participe pas au débat. Il semble qu'il n'ait pas grand-chose à dire sur ce sujet majeur.

M. Christian Decocq : Je suis soulagé que le débat ait enfin lieu. Nous avons soutenu les lois relatives à la sécurité en faisant l'objet d'attaques et de caricatures permanentes. Quand je vois dans la presse de ce matin – après tout ce que nous avons subi la semaine dernière – comment l'opinion réagit à la loi sur l'immigration, je me dis que le débat est utile pour lutter contre les caricatures.

Sur le fond, nous ne devons pas, vous l'avez dit, monsieur le ministre, confondre l'action sociale et la prévention spécialisée. Cette confusion pollue les débats que nous pouvons avoir au niveau local. Je n'ai pas constaté – mais peut-être n'ai-je pas été suffisamment attentif – de dispositif d'évaluation de la politique de prévention spécialisée.

M. Jean-Christophe Lagarde : Je serai très bref. Il me paraît essentiel, monsieur le ministre, de donner au maire – ou à une autre autorité – les moyens de lutter contre les appropriations de territoires. Un certain nombre d'espaces, ouverts ou fermés, qu'il s'agisse d'une cage d'escalier ou d'une place publique, sont en effet actuellement totalement appropriés par des groupes délinquants.

M. Christophe Caresche : Ce qui me frappe surtout ce matin, c'est l'absence de texte. Vous nous en parlez pourtant, monsieur le ministre, depuis 2003. Le calendrier qui est devant nous est extrêmement serré, de sorte que l'on peut douter qu'un texte de prévention de la délinquance puisse être soumis au Parlement. Cela signifie que les membres du Gouvernement, qui n'ont manifestement pas réussi à se mettre d'accord entre eux sur un texte, devraient s'appliquer à eux-mêmes la recommandation que vous avez faite de développer le travail en réseau.

Sur le fond, vous nous dites que les maires seront désormais chargés de la prévention de la délinquance, ce qui est largement le cas dans les faits, car la vérité est que l'État s'est largement désengagé de ce champ d'action. Mais dans le même temps, vous nous dites que l'État continuera à être chargé de la prévention de la délinquance. Cela signifie clairement que rien ne changera. Les maires iront voir les préfets en leur disant que telle disposition est inscrite dans la loi, et les préfets leur répondront que la loi donne également compétence à l'État en la matière.

Honnêtement, votre texte ne se caractérise pas par l'aspect novateur que vous avez mis en avant.

M. Guy Geoffroy : Le mérite principal de l'approche que vous proposez, monsieur le ministre, est de définir une stratégie à la fois globale et courageuse, qui repose sur la nécessité de maintenir en permanence des

points d'équilibre : entre la prévention et la sanction, mais aussi entre l'existant, qu'il ne faut pas donner l'impression de mésestimer, et ce qu'il faut créer demain en complément de ce qui existe déjà.

À cet égard, je ne ferai qu'évoquer un dispositif mis en place il y a quelques temps et qui est en train de progresser, je veux parler de la veille éducative. Il nous faut être attentifs aux possibilités offertes par ces dispositifs locaux, partenariaux, qui permettent à l'autorité communale de s'exprimer pleinement, avec d'excellents résultats.

M. le ministre d'État : Je répondrai brièvement aux différents députés, en précisant encore une fois que je suis à la disposition de la commission si elle souhaite m'entendre à nouveau.

À MM. Blazy, Le Guen et Caresche, qui me demandent pourquoi ce texte ne sera présenté que quatre ans après le début de la législature, je pourrais répondre, mais ce serait trop facile, que je suis parvenu à faire en quatre ans ce qu'ils n'ont pas fait en cinq ans. Ils considèrent que la prévention est l'alpha et l'oméga de la lutte contre la délinquance, mais ils n'ont pas été capables d'adopter le moindre texte en la matière.

Je rappelle que je suis parti en 2004, revenu en 2005, et que je suis revenu avec constance sur la préoccupation qui était la mienne. Un texte sur la prévention de la délinquance est très difficile à mettre au point, et il l'est pour une raison très simple à comprendre : dix ministères sont concernés et il faut fournir un travail interministériel colossal pour surmonter les obstacles posés, non pas par mes collègues, mais par leurs administrations respectives, dont la culture ne les porte pas spontanément à travailler ensemble.

Monsieur Périssol, vous avez raison de souligner la nécessité du partage de l'information, l'importance de l'intégration de la dimension éducative dans la stratégie des CLSPD, ou encore les effets positifs de la médiation scolaire. Vous savez tous combien il est difficile pour les préfets de donner des instructions aux inspecteurs d'académie. Vous vous doutez de la difficulté que j'ai eue à inscrire dans mon texte un volet éducatif.

J'ai dit, monsieur Braouezec, qu'à force de vouloir tout expliquer, on finissait par tout excuser. Vous avez fait une comparaison avec les malades. Contrairement à vous, je ne fais pas de tous les délinquants des malades. Je ne me serais pas permis cette comparaison dangereuse. Et si j'avais osé dire la moitié de ce que vous avez dit, que n'aurais-je pas entendu ! Cela dit, je note avec satisfaction que M. Braouezec est favorable à la sanction. C'est une avancée. Ces quatre années n'auront pas été inutiles.

Monsieur Leonetti, je pense que la composition pénale pourra faire l'objet d'amendements lors de l'examen du texte. Avoir plus souvent recours aux travaux d'intérêt général serait une bonne chose. Et il est évident que les services municipaux sont en première ligne. Où ferait-on exécuter les TIG sinon dans les communes ?

Monsieur Le Guen, vous avez dit quelque chose de très intéressant. La question de la santé mentale est très délicate et dépasse les clivages entre gauche et droite. Deux choses sont nécessaires : l'évaluation et une législation progressive. Je ne crois pas que l'on parviendra à l'élaboration d'un système définitif à travers un texte et un seul. L'évaluation et la progressivité sont des exigences essentielles. Le ministre de la santé défendra bien sûr au Parlement tous les articles du projet de loi relatifs à la santé.

De même, monsieur Blazy, ce texte est en parfaite cohérence avec le projet de loi relatif à la protection de l'enfance qui a été présenté en Conseil des ministres par mon collègue Philippe Bas.

M. Decocq a eu raison de rappeler la réaction de l'opinion sur le projet de loi relatif à l'immigration. J'ai été traité de xénophobe. Cette insulte s'adresse, du coup, aux trois quarts des électeurs de gauche qui approuvent ce projet. Mais ne vous inquiétez pas, messieurs les députés de l'opposition, continuez à ignorer vos électeurs, je m'en occupe. Pour moi, il n'y a pas des électeurs de droite et des électeurs de gauche, il y a des Français.

Monsieur Geoffroy, vous avez souligné à juste titre l'intérêt de la veille éducative. Le texte comportera un volet sur ce sujet et je compte sur vos deux commissions pour l'enrichir.

Monsieur Lagarde, il n'est pas prévu dans le plan de donner aux maires la capacité de lutter contre les appropriations de territoire, mais je suis prêt à soutenir toute avancée en la matière.

S'agissant du calendrier, un conseil interministériel se réunira dans quelques jours. Je voudrais que le texte soit présenté en Conseil des ministres au mois de juin et qu'il soit soumis au Parlement avant l'automne.

Mercredi 10 mai 2006

Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président.

La commission a examiné, sur le rapport de **M. Gaëtan Gorce**, la proposition de loi relative à l'insertion des jeunes dans l'emploi – n° 3066.

M. Gaëtan Gorce, rapporteur, a tout d'abord rappelé que cette proposition de loi du groupe socialiste se veut un prolongement constructif du débat sur le contrat première embauche (CPE), l'opposition souhaitant proposer des mesures concrètes et alternatives favorisant l'insertion professionnelle et l'emploi des jeunes.

Il convient avant tout de sortir du débat caricatural sur l'emploi des jeunes dans lequel le CPE a plongé le pays. Pour ce faire, on ne peut que regretter de ne pas disposer de statistiques fiables et basées sur des données partagées par l'ensemble des partenaires. Avant de réfléchir aux solutions, il faudrait réfléchir aux bases statistiques du constat. Chaque gouvernement devrait songer à cela.

Il serait par ailleurs souhaitable de ne pas parler de chômage des jeunes au singulier, mais *des chômages* des jeunes, car la situation est très différente selon la formation, le diplôme, la filière, l'origine, voire le sexe ou le lieu d'habitation du jeune. Si le taux de chômage des jeunes actifs est élevé en France, ramené à la totalité des jeunes, il revient dans la moyenne européenne, même s'il reste trop élevé.

Une mesure générale ne saurait apporter de solution satisfaisante à ce problème multiforme. Ainsi, comme le rappelle le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ), un tiers des jeunes bénéficie d'un contrat à durée indéterminée un an après la fin de ses études ; ils sont deux tiers au bout de trois ans. Aussi, la mise en place d'un contrat première embauche aurait conduit à précariser ces jeunes qui ont pourtant relativement moins de difficultés que les autres à s'insérer. C'est pour cette raison que le groupe socialiste a tenu à prendre en compte la diversité des situations dans cette proposition de loi.

Par-delà la nécessité de sortir de la caricature, il est essentiel dans un deuxième temps de rappeler qu'une réforme efficace en faveur de l'emploi suppose une forte volonté politique et la prise en compte de cette priorité dans l'ensemble des secteurs de la politique économique et sociale de notre pays. Traiter le chômage des jeunes indépendamment du contexte économique et social, comme l'a fait le gouvernement, est une aberration puisque tout le monde s'accorde à dire que les jeunes sont toujours les premiers à bénéficier d'une reprise économique : ainsi, leur taux de chômage a diminué d'un tiers entre 1997 et 2002, alors qu'il a augmenté de 7 % depuis 2002.

Par ailleurs, la contradiction est flagrante entre la priorité annoncée et les moyens budgétaires mis à disposition : entre le 31 décembre 2001 et le 31 décembre 2005, 150 000 emplois aidés à destination des jeunes ont ainsi été supprimés – sans même évoquer l'évolution négative du nombre des contrats en alternance.

Il faut, dans un troisième temps, souligner que si l'on veut mener une action efficace contre le chômage des jeunes, on doit écarter toute idée de mesure dérogatoire, voire discriminatoire, par rapport au code du travail, contrairement à ce qui a été fait avec le CPE qui comportait une période d'essai au cours de laquelle l'arbitraire avait toute sa place, puisque les licenciements y étaient rendus possibles quasiment sans motif. Il convient au contraire d'exprimer une réelle confiance envers la jeunesse du pays et ses prises de responsabilité et de rappeler que toute politique à destination des jeunes travailleurs doit s'appuyer sur le droit commun, c'est-à-dire le contrat à durée indéterminée, qui resterait ainsi le vecteur normal pour l'accès à l'emploi des jeunes.

Le rapporteur a ensuite présenté les grands axes de la proposition de loi, après avoir rappelé que le groupe socialiste a rencontré l'ensemble des organisations syndicales, de jeunesse et patronales avant de procéder à la rédaction de cette proposition. C'était indispensable. C'est d'ailleurs l'une des causes de l'échec de la réforme voulue par le gouvernement que l'absence de telles concertations. Suite à ces réunions, les propositions socialistes ont été amendées et validées et la rédaction finale du texte a été arrêtée.

En premier lieu, la proposition de loi ouvre la voie à une véritable réforme de l'orientation professionnelle, en concertation avec les régions et les partenaires sociaux, en consacrant un droit universel à l'accueil et à l'orientation professionnelle. Il est important notamment de faire concorder cet impératif d'une meilleure orientation avec les besoins du terrain.

En deuxième lieu, il convient de créer un droit universel à l'accompagnement vers une première expérience professionnelle. Il est essentiel de donner une priorité absolue à une meilleure connaissance territoriale des métiers. La mise en œuvre de ce droit nouveau doit en outre aller de pair avec le développement

considérable des moyens humains et financiers. Ce droit universel serait bien sûr modulable en fonction de la situation de chaque jeune, un jeune sans qualification ne nécessitant pas la même prise en charge qu'un jeune titulaire d'un diplôme universitaire et cherchant un emploi dans un secteur bien précis. Des garanties en termes de droits sociaux et de rémunérations devront en outre être prévues.

En troisième lieu, dès lors que la remise à niveau est assurée par la mise en œuvre des droits universels évoqués ci-dessus, les députés socialistes proposent de s'appuyer sur le droit existant pour développer l'emploi des jeunes. La création d'un nouveau type de contrat n'est pas nécessaire – elle n'a, à dire vrai, pas été souhaitée par les syndicats –, le contrat d'apprentissage ou le contrat de professionnalisation constituant des outils parfaitement adaptés pour élever le niveau de qualification des jeunes ; le recours au contrat de professionnalisation sous la forme d'un contrat à durée indéterminée devra dans cette perspective être encouragé.

Pour les jeunes pouvant bénéficier d'une insertion professionnelle rapide, le recrutement sous la forme d'un contrat à durée indéterminée doit être possible, moyennant une adaptation du jeune au poste de travail. Trop souvent en effet, les entreprises ne procèdent pas à ces actions d'adaptation, préférant embaucher sous des formes précaires. L'Etat les soutiendra dans cette démarche d'adaptation en proposant à celles qui s'y engagent de bénéficier d'une aide, dont les modalités de financement restent à débattre au moyen d'une concertation menée entre l'Etat, les collectivités territoriales et les partenaires sociaux.

Enfin, il est clair que les taux de cotisations sociales des employeurs doivent être modulées en fonction de leurs efforts d'insertion et de leur recours au contrat à durée indéterminée.

L'ensemble de ces mesures doit trouver sa place dans une réforme plus large et plus ambitieuse du droit du travail, qui vise à la sécurisation des parcours professionnels, à la reconnaissance d'un droit à la formation tout au long de la vie et à une réforme du service public de l'emploi, sur une base régionale.

Par ailleurs, cette proposition de loi tire les conséquences de la crise du CPE en abrogeant le contrat nouvelles embauches – tout en prévoyant une négociation sur les conditions de requalification et de sécurisation juridique des contrats signés – et les dispositions récentes relatives à l'apprentissage « junior » et au travail de nuit et du dimanche des jeunes apprentis.

En opposition flagrante avec la méthode jusqu'ici retenue, le groupe socialiste propose que ces mesures soient mises en œuvre par la négociation collective, la loi fixant uniquement le cadre de cette négociation entre les partenaires sociaux. Une conférence nationale pour l'emploi et l'insertion professionnelle des jeunes, instance de concertation permanente entre l'Etat, les collectivités locales, les acteurs de l'éducation et les partenaires sociaux, formulerait des propositions, le parlement et le gouvernement fixant les orientations les plus prioritaires.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Francis Vercamer a estimé que la question de l'emploi des jeunes, thème important s'il en est, constitue une préoccupation constante de l'ensemble des gouvernements depuis vingt ans, sans qu'aucune solution pertinente pour y remédier ait pu à ce jour être trouvée. En début de carrière, les jeunes Français enchaînent toujours les contrats courts (intérim ou contrats à durée déterminée), qui constituent une sorte de variable d'ajustement dans l'entreprise.

Il convient bien évidemment de bâtir un système viable afin d'éviter la précarité et la perte de confiance que cette situation engendre, avec toutes ses conséquences sur la croissance, car le système français se trouve aujourd'hui dans un cercle vicieux.

Par ailleurs, la question des droits sociaux, attachés au salariat et non à la personne, est effectivement fondamentale. L'importance d'un diplôme, d'une qualification adéquate, seuls à même de constituer des « filets de sécurité », est reconnue par tous – l'UDF a d'ailleurs proposé de créer un contrat emploi formation.

Mais la proposition de loi ne répond pas à ces problématiques, même si certains points intéressants sont abordés, comme la question du suivi personnalisé des jeunes. Il s'agit d'une proposition de circonstance, polémique – comme le montre l'exposé des motifs –, politicienne jusque dans le rapport présenté à cette occasion par le rapporteur : tout cela ressemble plus à l'habituelle partie de ping-pong revancharde entre majorité et opposition qu'à une réelle avancée. Cette proposition augure mal de ce que pourrait être l'alternance, avec son lot d'abrogations. Il conviendrait pourtant de travailler dans la continuité.

Le groupe UDF partage certes le constat du groupe socialiste sur l'importance du dialogue social : il avait d'ailleurs proposé d'inscrire le principe d'une consultation des partenaires sociaux préalable à l'engagement de toute réforme du droit du travail dans la Constitution, puis dans la loi. Le dialogue social doit impliquer l'établissement d'un agenda social des réformes et un temps de concertation tout en permettant une rénovation du rôle du Conseil économique et social. Or ces trois points sont absents de la proposition de loi.

On ne peut également que se montrer perplexe face au rôle de la conférence nationale pour l'emploi et l'insertion professionnelle des jeunes. Pourquoi isoler ainsi un problème ? Un tel saucissonnage ne peut engendrer que des effets pervers. En outre, l'emploi doit être traité au niveau local et non national, les bassins d'emploi constituant à cette fin des périmètres pertinents.

La question de l'expérimentation n'est pas davantage abordée par la proposition de loi. Or elle est fondamentale pour évaluer les nouveaux dispositifs et, éventuellement, les généraliser. Elle éviterait ces perpétuelles abrogations, dont les principales victimes sont les salariés et les employeurs, qui ont avant tout besoin de lisibilité et de visibilité sur leur avenir.

M. Bernard Perrut s'est déclaré extrêmement surpris par certains propos relevés dans le rapport sur la proposition de loi. Parler de « *mépris d'un gouvernement qui s'acharne à agir contre [les jeunes] sans concertation, sans dialogue, sans capacité d'écoute* », dire que « *la crise qu'a traversée notre pays, ce n'est pas la jeunesse qui l'a voulue mais l'ensemble du gouvernement qui l'a provoquée* » ou encore que ce dernier « *n'a cessé de réduire les moyens consacrés [à l'emploi des jeunes]* », notamment par la suppression des emplois-jeunes, c'est inadmissible, surtout lorsque l'on sait sur ce dernier point que l'ancienne majorité s'était bien gardée d'assurer leur pérennité.

Ces accents polémiques sont d'autant plus regrettables que, sur le fond, on ne peut qu'être d'accord sur le constat que le chômage des jeunes n'est pas une fatalité, sur la diversité que constituent les différentes formes de chômage des jeunes ou sur l'existence de discriminations à l'égard de ces derniers ; c'était d'ailleurs précisément l'objet de la loi pour l'égalité des chances que de s'attaquer à ces problèmes.

Il est vrai aussi que les jeunes se heurtent à de graves difficultés d'insertion et d'orientation, comme l'a montré le rapport de Mme Irène Tharin en 2005, cité par le rapporteur dans son rapport, ou encore qu'il est important d'avoir une connaissance toujours meilleure des besoins en emploi sur les différents territoires ; c'est d'ailleurs l'une des tâches imparties aux maisons de l'emploi dans le cadre du service public de l'emploi, mais aussi en lien avec d'autres institutions telle l'Éducation nationale.

Il est vrai encore que le programme TRACE (trajectoire d'accès à l'emploi des jeunes) a constitué un dispositif intéressant, mais s'il a été supprimé par la majorité, c'est pour être remplacé par un mécanisme encore plus efficace, le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS).

Pour autant, on ne peut passer sous silence tout ce que la majorité actuelle a fait pour lutter contre ces difficultés. L'action du gouvernement a produit des résultats : 185 000 chômeurs en moins depuis février 2005 ; une baisse de 8,4 % du chômage des jeunes sur un an, même s'il est indéniable que ce taux est encore trop élevé ; la montée en puissance de l'apprentissage, puisque à la fin du mois de mars dernier on comptait 382 000 apprentis contre 366 000 un an plus tôt, qui est allée de pair avec l'amélioration de l'attractivité de cette voie de formation en alternance ; à cela s'ajoutent près de 29 000 contrats de professionnalisation depuis le début de l'année et 170 000 contrats d'insertion dans la vie sociale pour les jeunes de 16 à 25 ans sans diplôme, sans oublier le dispositif du soutien à l'emploi des jeunes en entreprises (SEJE) qui a permis à 300 000 jeunes d'obtenir un contrat à durée indéterminée.

C'est bien la preuve que le gouvernement, qui a mis les moyens nécessaires pour assurer la bonne application de ces mesures, a de la considération pour les jeunes et que la vision totalement négative développée par le rapporteur ne correspond pas à la réalité. Il est donc important de dire aussi ce qui a été fait, sans faire un tableau totalement noir des faits.

Pour l'essentiel, la proposition de loi porte sur la relance de la négociation collective par l'engagement d'une large négociation avec l'ensemble des partenaires sociaux et l'établissement d'une conférence nationale pour l'emploi et l'insertion professionnelle des jeunes. Pour le reste, les auteurs de la proposition de loi se bornent à demander la suppression de tout ce qui existe. Ils oublient notamment que, s'agissant des stages, une charte signée le 26 avril dernier prévoit l'encadrement obligatoire des stagiaires, encadrement formalisé dans la convention de stage, prolongeant ainsi la loi pour l'égalité des chances. Ils oublient également la commission

du débat national « université-emploi » qui vient d'être installée et qui travaillera dans les régions sous l'autorité des recteurs.

La proposition de loi remet en cause le contrat nouvelles embauches, faisant fi des 410 000 contrats de cette nature signés, parmi lesquels 100 000 à 150 000 correspondent à des créations d'emplois nettes. Elle revient sur l'apprentissage junior, alors que ce dispositif permettra aux jeunes qui le désirent de se familiariser dès 14 ans avec les métiers puis, à partir de 15 ans, de signer un contrat d'apprentissage, autrement dit de choisir une orientation en toute connaissance de cause.

Quant à la remise en cause des dispositions nouvelles sur le travail de nuit et du dimanche des jeunes apprentis, il faut rappeler que ces mesures comblent un vide juridique concernant certains métiers qui exigent de travailler à des horaires inhabituels, comme ceux de la boulangerie, de la restauration ou du spectacle. Les supprimer conduirait à un incroyable retour en arrière et priverait ces professions d'un encadrement juridique nécessaire.

Au total, la proposition de loi pose de bonnes questions mais n'apporte pas de réponses nouvelles, se bornant à demander la suppression de ce qui existe.

M. René Couanau a déploré une réaction politique navrante de la part des auteurs de la proposition de loi, qui cherchent à occuper un créneau dans un domaine qui mériterait un débat plus approfondi et plus pertinent que ce geste politique quelque peu primaire.

Sans doute, le CPE a suscité des interrogations : les jeunes ont pu être heurtés par cette mesure instaurant, il est vrai, un peu de précarité. Est-il normal, en effet, de chercher à inventer, années après années, des mesures spécifiques aux jeunes alors qu'il est toujours dangereux de segmenter le marché de l'emploi par catégories d'âges ? C'est pourtant ce que continue à faire cette proposition de loi en établissant une Conférence nationale spécifiquement dédiée à ces seules questions.

La bonne démarche consisterait à agir à l'égard de ceux qui n'ont pas de formation et qui devraient l'acquérir par le travail, pour leur permettre de mettre plus aisément le pied à l'étrier. La bonne question consiste à se demander à quoi sert l'entreprise dans ce contexte et quel peut être son apport. Ce serait un beau débat de société que de tenter d'y répondre.

Les articles 4 et 7 de la proposition de loi sont intéressants. Ils abordent ces problèmes en proposant de rendre applicable l'article 12 de l'accord national interprofessionnel, relatif à la formation tout au long de la vie concernant le dispositif de formation différée, et de moduler le taux des cotisations sociales des employeurs selon l'effort de l'entreprise en faveur de l'insertion. Mis à part l'aspect inutilement répressif de la majoration des cotisations sociales en fonction du nombre d'emplois précaires existants dans l'entreprise, on peut soutenir ces pistes de réforme que la proposition de loi ne fait toutefois qu'effleurer.

M. Yves Durand a estimé que l'aspect jugé polémique de la proposition n'est en fait que le reflet d'une réalité difficile : le chômage des jeunes et leurs difficultés d'insertion professionnelle. Au-delà du problème du chômage, c'est plus généralement la question de la place des jeunes dans la société qui est en cause. Dans la perspective des prochaines échéances électorales, le débat démocratique qui s'ouvrira devra prendre en compte les revendications des jeunes et de leurs organisations, telles qu'elles se sont notamment exprimées, encore récemment, lors des manifestations contre le contrat première embauche. Il devra définir la place réservée aux jeunes dans notre société ainsi que les conditions de leur insertion professionnelle. La proposition de loi pose des grands principes d'action : leur application et les détails techniques devront faire l'objet d'une concertation avec les organisations représentatives.

Un des principes qui a guidé la rédaction du texte consiste à ne pas créer un dispositif supplémentaire et à œuvrer dans le sens de la lisibilité. Aujourd'hui, personne ne s'y retrouve dans l'empilement des sigles et mesures de toutes sortes.

De plus, la proposition de loi affirme que le contrat à durée indéterminée doit rester le socle du droit du travail. La baisse du chômage constatée récemment s'explique en effet non seulement par des variables démographiques, mais aussi par l'augmentation du travail précaire, augmentation qui suscite l'angoisse des jeunes et de leurs parents. C'est la marque de l'action de la majorité.

Enfin, ce texte constitue un appel à la concertation et à la négociation. L'action de la majorité a démontré en quelques semaines qu'une réforme qui n'a pas fait l'objet de la concertation nécessaire est une réforme qui

ne sera pas appliquée. Cela ne signifie pas que c'est la rue qui gouverne. Il faut faire œuvre de pédagogie et élaborer un authentique compromis social – et ce avant toute réforme – comme le prescrit d'ailleurs l'exposé des motifs du projet de loi relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social dans un engagement resté lettre morte.

S'agissant des questions de formation, toutes les expériences menées à l'étranger montrent qu'il n'est possible de diminuer le chômage des jeunes que par l'augmentation des niveaux de qualification. Cette observation n'est pas prise en compte par le gouvernement, en particulier pas par l'introduction de l'apprentissage « junior ». En effet, développer l'apprentissage est opportun dès lors qu'il ménage l'acquisition d'un socle solide de connaissances. Le ministre chargé de l'éducation a d'ailleurs annoncé aujourd'hui, lors des questions au Gouvernement, que les dispositions relatives au socle commun de connaissances, qui avait fait l'objet d'un accord entre la majorité et l'opposition lors de la discussion de la loi d'orientation sur l'avenir de l'école du 23 avril 2005, allaient être appliquées grâce à la publication prochaine du décret d'application.

Or, on ne pourra pas demander à un jeune de quatorze ans de découvrir un métier et dans le même temps d'assimiler le socle commun de connaissances. À titre de comparaison, les élèves issus des classes préparatoires, qui ne sont pas les moins doués, ne s'orientent qu'après l'âge de vingt-cinq ans ! Le dispositif conduit donc à empêcher l'acquisition du socle commun de connaissances par les jeunes, socle qui leur serait pourtant indispensable pour l'adaptation aux nouveaux métiers et qui *in fine* concourrait à la baisse du chômage.

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

– Si le constat est jugé sévère, voire excessif, il faut cependant rappeler qu'il n'est que la conséquence des événements récents liés à la volonté gouvernementale d'imposer le contrat première embauche, aux manifestations qui ont mis à cette occasion plusieurs centaines de milliers de personnes dans la rue et au bouleversement institutionnel qui s'en est suivi : ce sont ces éléments qui dictent les présents commentaires et ne portent pas naturellement, il est vrai, à l'indulgence.

– Certes, passée cette période, on pourrait imaginer l'établissement d'un constat le plus partagé possible, fruit d'une démarche dépassionnée. La crise du CPE est sociale mais également générationnelle. Elle a permis aux jeunes d'exprimer leurs craintes et leur colère au sujet de l'emploi, mais aussi plus généralement au sujet de l'entreprise, de l'éducation ou de la politique, qui ne semblent pas vouloir les accepter, en tout cas pas au niveau de responsabilité auquel ils peuvent pourtant légitimement prétendre.

– M. Bernard Perrut s'est livré à une défense de l'action du gouvernement, chose devenue assez rare ces temps-ci pour être soulignée et exercice difficile. Cependant, les chiffres sont là. De 2002 à 2005, force est de constater qu'environ 150 000 emplois aidés au profit des jeunes ont été supprimés ; le nombre d'apprentis passe aujourd'hui la barre des 380 000, mais reste encore en deçà du niveau de 2001 (386 000 apprentis) ; l'évolution des contrats de professionnalisation conclus au profit des jeunes montre qu'ils ne sont pas parvenus à se substituer pleinement aux contrats de qualification, d'adaptation et d'orientation, puisqu'on constate en comparant les chiffres un déficit de l'ordre de 80 000 unités fin 2005 par rapport à fin 2001. Si l'on ajoute à ce constat l'erreur d'aiguillage dans la crise du CPE, on retrouve aisément les conséquences que l'on a décrites.

– Compte tenu de la crise de CPE, les critiques ayant trait à l'insuffisante ambition de la présente proposition de loi ne manquent d'ailleurs pas de sel. Les auteurs de la proposition ont voulu travailler en étroite coopération avec les syndicats, qui n'ont pas souhaité que soit créé un nouveau contrat. Il est essentiel de mettre en œuvre quelques principes simples, tel l'accompagnement des jeunes jusque dans l'entreprise, sans pénaliser les entreprises qui ouvrent leurs portes aux jeunes en favorisant la mise en place d'actions d'adaptation au profit des jeunes et de négocier les modalités de financement de ces actions.

– La proposition de loi ne traite pas deux sujets qui auraient pu être abordés. D'une part, on pourrait imaginer lier les départs à la retraite et l'embauche des jeunes, eu égard aux évolutions démographiques qui marqueront les prochaines années. D'autre part, il faudrait se pencher, là aussi en lien avec les partenaires sociaux, sur la question du déclassement qui affecte de nombreux jeunes diplômés, dont les emplois et les niveaux de responsabilité y afférents sont souvent inférieurs à leurs qualifications, ce qui suscite une colère bien légitime. Il s'agit d'une des caractéristiques du marché du travail français. Le travail sera poursuivi, au cours des prochaines semaines, notamment dans ces deux directions.

Le président Jean-Michel Dubernard a proposé aux commissaires de ne pas engager la discussion des articles, de suspendre les travaux de la commission et de ne pas présenter de conclusions sur le texte de la proposition de loi, tout en soulignant que ce choix n'empêche ni la discussion en séance publique, ni la publication d'un rapport incluant le compte rendu des travaux de la commission au cours desquels chacun a eu tout loisir de s'exprimer.

Suivant la proposition du président, **la commission a décidé de suspendre l'examen de la proposition de loi et de ne pas présenter de conclusions.**

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

Mardi 9 mai 2006

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

Informations relatives à la commission

La commission a désigné **M. Gaëtan Gorce** rapporteur sur la proposition de loi relative à l'insertion des jeunes dans l'emploi – n° 3066.

La commission a désigné **M. Dominique Tian** rapporteur sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, modifiant le code général des collectivités territoriales et la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle – n° 2983.

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

Mercredi 10 mai 2006

Présidence de M. Patrick Ollier, président.

La Commission a tout d'abord examiné le rapport d'information de M. Luc Chatel sur l'application de la loi n° 2005-67 du 28/01/2005 tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur.

Le rapporteur, M. Luc Chatel, a rappelé que la loi n° 2005-67 tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur datait du 28 janvier 2005, et qu'il était temps d'en dresser un premier bilan, comme l'avait souhaité le Président Patrick Ollier, la Commission s'engageant désormais systématiquement dans cette démarche. Il a toutefois souligné que ce rapport ne s'inscrivait pas dans le cadre de l'article 86, alinéa 8 du Règlement de l'Assemblée nationale, la loi n°2005-67 étant d'applicabilité directe.

L'objectif de la loi étant l'amélioration de l'information et de la protection des consommateurs, elle comporte des mesures relatives :

– aux contrats à reconduction tacite : elle améliore les règles d'information du consommateur quant à la date de renouvellement du contrat, et de sanction pour les professionnels qui manqueraient à ces obligations ;

– au crédit renouvelable : elle rend l'offre préalable obligatoire pour le contrat initial, mais aussi pour toute augmentation du crédit consenti. Elle permet à l'emprunteur de demander à tout moment la réduction de sa réserve de crédit, la suspension de son droit à l'utiliser ou la résiliation de son contrat. Enfin, si, pendant trois années consécutives, le contrat d'ouverture de crédit ou tout moyen de paiement associé n'ont fait l'objet d'aucune utilisation, ils sont résiliés de plein droit si le souscripteur n'exprime pas le souhait de les renouveler ;

– au crédit gratuit, pour lequel elle autorise la publicité hors des lieux de vente.

Le rapporteur a estimé nécessaire d'apporter des précisions sur le champ d'application de la loi, compte tenu des nombreuses questions formulées par les consommateurs, directement auprès de lui, ou adressées aux associations de consommateurs et à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

Il a reconnu que la notion de consommateur posait problème, car elle n'est pas définie de manière homogène dans le code de la consommation. Si la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) a réservé en 2001 cette qualité aux personnes physiques contractant pour des besoins étrangers à leur activité professionnelle, la jurisprudence de la Cour de cassation et les différents textes consuméristes autorisent une acception plus large de la notion de consommateur lorsqu'une personne morale, par référence à l'absence d'un lien direct existant entre le contrat passé avec une activité commerciale, se trouve dans une situation comparable à celle rencontrée par un consommateur, personne physique.

La cour d'appel de Paris a ainsi pu reconnaître à un syndicat de copropriété la qualité de consommateur. Ainsi, et sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux, la loi du 28 janvier 2005 a également vocation à s'appliquer aux contrats passés par les syndicats de copropriété, mandatés par des propriétaires, au demeurant personnes physiques, avec les professionnels prestataires de service. À l'inverse, une société de prestation de services en comptage immobilier n'y serait pas soumise dans la mesure où elle passe des contrats avec des professionnels.

Le rapporteur a rappelé que seuls les contrats à tacite reconduction étaient visés par le titre I^{er}, les autres pouvant être résiliés à tout moment, et qu'en matière d'assurance particulièrement, les contrats à durée ferme, les contrats d'assurance-vie et les contrats collectifs n'étaient pas visés par la loi n°2005-67.

Il a estimé qu'un an après, le premier bilan de la mise en œuvre de la loi était globalement très positif. Le délai de six mois avant son entrée en vigueur a permis aux entreprises de se mettre en conformité avec ses

dispositions, et les associations de consommateurs apprécient la marge de manœuvre qui leur est donnée. Plusieurs difficultés, marginales, doivent toutefois être évoquées.

La première tient au manque d'information des consommateurs, qui ignorent encore trop souvent les nouveaux droits qui leur sont offerts. Les campagnes d'explication prévues par les associations de consommateurs à l'occasion du premier anniversaire de la loi devraient remédier à cette situation, qui explique aussi en partie le faible nombre des plaintes recensées.

Le rapporteur a indiqué que la DGCCRF avait mené début 2006 une étude sur l'application de la loi pour l'année 2005. Il en ressort que les plaintes sont rares, mais très concentrées sur quelques secteurs problématiques. Ces résultats concordent avec les constats effectués par les associations locales de consommateurs. Dans 42 départements, aucune plainte n'a été recensée ; dans 10 départements, la permanence de la DGCCRF a enregistré des demandes d'information sur l'application des nouvelles dispositions, concernant parfois un secteur très précis (téléphonie mobile, assurance, télévision) mais le plus souvent sur les conditions de résiliation des contrats à tacite reconduction. Enfin, des plaintes ont été recensées dans 26 départements. Deux secteurs connaissent des difficultés d'application particulières : celui des cablo-opérateurs (un tiers des plaintes) et celui des assurances. Les sociétés Canal plus et TPS ont d'abord été particulièrement réticentes, diffusant les messages obligatoires prévus par la loi sur les écrans TV ou les plastiques enveloppant leurs magazines de programmes. Quant aux assurances, si la majorité des compagnies jouent le jeu, certains agents s'y refusent encore.

Le rapporteur a donc dénoncé ces quelques exceptions, espérant que des solutions seraient bientôt trouvées, après les entretiens menés avec les entreprises concernées.

Le Président Patrick Ollier s'est félicité du développement des rapports d'application des lois et du rôle de contrôle de la Commission des affaires économiques, et a salué le travail du rapporteur. Il a estimé qu'il faudrait prévoir un additif à ce rapport, pour informer l'ensemble des commissaires des derniers aboutissements des travaux évoqués.

S'exprimant au nom du groupe socialiste, **M. Jean Gaubert** a reconnu un excellent travail, et a attiré l'attention de la Commission sur deux questions. Il a d'abord estimé qu'il fallait amener les consommateurs à prendre davantage conscience de l'importance des contrats, et de la valeur de l'engagement qu'ils représentaient. D'autre part, il a affirmé qu'il fallait renforcer le rôle des associations de consommateurs, et mieux les accompagner dans leur action, et notamment leurs missions pédagogiques. Enfin, il a approuvé la proposition du Président.

Le rapporteur s'est dit en accord avec les orientations indiquées par M. Jean Gaubert, considérant la question des contrats comme d'autant plus importante que la révolution consumériste actuelle se traduisait par une complexification de la relation entre les entreprises et leurs clients. Quant aux associations de consommateurs, dont il avait déjà souligné la dispersion dans son rapport remis en 2003 au Premier ministre sur la nécessité de passer « De la conso méfiance à la conso confiance », il a indiqué que sur dix-huit associations agréées, seules deux ou trois avaient un véritable rayonnement national. Il a conclu en mentionnant la proposition de loi n° 3055 qu'il avait déposée le 26 avril dernier visant à instaurer les recours collectifs de consommateurs en France, ces derniers étant les meilleurs régulateurs dans une économie de marché.

La Commission a *adopté* à l'unanimité le rapport d'information de M. Luc Chatel sur l'application de la loi n° 2005-67 du 28/01/2005 tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur.

*

* *

Puis, la Commission a désigné **M. Robert Lecou** rapporteur sur la proposition de résolution (n° 3007) sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil **relative à l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de crédit aux consommateurs (E2103)** et a ensuite examiné cette proposition.

M. Robert Lecou a expliqué que la proposition de résolution formulée par la Délégation pour l'Union européenne en vertu de l'article 88-4 de la Constitution portait sur deux propositions de directive du Parlement européen et du Conseil relatives respectivement, d'une part, à l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de crédit aux consommateurs, d'autre part, aux

contrats de crédit aux consommateurs modifiant la directive 93/13/CE du Conseil ; que ces deux propositions de directive correspondaient en fait à deux états différents, en 2002, puis en 2005, du même document préparatoire de législation communautaire ; que cette évolution du document préparatoire était le résultat de la procédure habituelle de codécision, qui impliquait des navettes entre le Conseil des ministres et le Parlement européen, la Commission pouvant ajuster la rédaction après chaque étape d'examen.

Il a précisé qu'entre la proposition initiale présentée en septembre 2002, et la proposition modifiée d'octobre 2005 qui servait de base principale à la proposition de résolution, une première discussion par le Conseil des ministres en mai 2003, puis une première lecture par le Parlement européen en avril 2004 étaient intervenues ; que la lecture par le Parlement européen avait en particulier conduit à des aménagements importants, réintégrés très largement par la Commission européenne dans la proposition modifiée de rédaction.

Il a indiqué que la proposition de directive poursuivait deux grands objectifs : établir les conditions nécessaires à un véritable marché intérieur, et garantir un haut niveau de protection des consommateurs ; qu'au passage, elle procédait à une refonte de trois directives de 1987, 1990 et 1998 encadrant déjà ce type de crédit. Il a expliqué que ces objectifs étaient conformes à la stratégie de Lisbonne, car le développement d'un marché intérieur du crédit, en stimulant la concurrence et en favorisant l'innovation, devrait contribuer à renforcer la compétitivité de l'offre de prêts, et que ce marché intérieur du crédit s'imposait comme une conséquence naturelle de l'introduction de la monnaie unique, qui éliminait le risque de change entre les pays de la zone euro et facilitait les comparaisons de prix ; que la Commission européenne proposait à cette fin une stratégie consistant à harmoniser les dispositions relatives à la protection des consommateurs, conjuguée à une utilisation ciblée du principe de reconnaissance mutuelle.

Il a déclaré que l'enjeu économique de cette harmonisation communautaire était loin d'être négligeable, puisque le marché communautaire du crédit à la consommation représentait environ 1 000 milliards d'euros à la fin de l'année 2004, l'endettement par habitant au titre du crédit à la consommation dépassant 2 300 euros en moyenne dans la Communauté à cette même date, ce qui correspondait à un niveau d'environ 15 % de l'endettement total des ménages européens, dont la part prépondérante restait bien évidemment liée à l'acquisition d'un logement ; que le crédit à la consommation avait fortement crû depuis 2002, de plus de 4 % par an en moyenne, c'est-à-dire plus vite que les revenus, que ce mouvement était favorisé par les faibles taux d'intérêt actuels ; que l'importance du crédit à la consommation variait d'un pays à l'autre de la Communauté, puisqu'il était très utilisé dans les pays du Nord, près de la moitié des ménages y ayant recours en Grande-Bretagne, tandis qu'il était d'usage moins répandu ailleurs dans la Communauté, ne concernant que 27 % des ménages en France, 16 % en Allemagne, et 10 % en Italie.

Il a constaté que la législation européenne en vigueur sur le crédit à la consommation avait laissé s'établir un niveau de protection des consommateurs assez différencié selon les États membres, la Belgique étant généralement citée comme l'État membre le plus protecteur pour le consommateur, mais la France disposant elle aussi d'un niveau satisfaisant avec un socle spécifique constitué notamment d'une information très complète du consommateur avant et pendant la conclusion du contrat, ensuite d'un délai de rétractation, et donc de réflexion de sept jours après l'acceptation d'une offre de prêt, pouvant cependant être réduit à trois jours en cas de prêt lié à l'acquisition d'un bien dont le consommateur demande la livraison rapide, ensuite de l'interdiction de demander, pour le prêteur, une indemnité en cas de remboursement anticipé par l'emprunteur, enfin de l'interdiction du prêt par les personnes physiques, cet élément ne figurant pas dans le code de la consommation, mais relevant des règles générales sur les établissements de crédit insérées dans le code monétaire et financier, lesquels sont nécessairement des personnes morales.

Il a souligné que la Délégation pour l'Union européenne marquait, par les considérants de la résolution qu'elle proposait à l'Assemblée nationale, son attachement à la poursuite, sur la base de la proposition de directive, de la construction du marché intérieur dans le domaine du crédit à la consommation, mais qu'elle proposait d'exercer une vigilance sur sept points critiques au regard des règles de protection des consommateurs :

– la possibilité de maintenir un dispositif de plafonnement des taux des crédits consentis aux particuliers, non remise en cause par la proposition de directive dans sa rédaction actuelle, mais ne devant faire l'objet d'aucune concession ;

– la faculté de pouvoir réserver l'activité professionnelle de prêteur aux seules personnes morales, un retour en arrière sur ce point constituant un recul en termes de surveillance prudentielle pour la France ;

– l'extension pleine et entière des garanties juridiques aux prêts inférieurs à 300 euros, et aux contrats de crédit renouvelable. À l'idée évoquée au niveau de la Commission européenne de faire un pas dans ce sens en abaissant à 200 euros le plafond des crédits accordés sur la base de formalités simplifiées, il a opposé le souhait de la Délégation pour l'Union européenne que les garanties maximales fussent accordées au premier euro emprunté ;

– le maintien de la cohérence d'ensemble des règles du crédit à la consommation, même lorsque celui-ci prend la forme d'un crédit hypothécaire, de manière à préserver la lisibilité du droit par les particuliers ;

– la préservation de la liberté de fixer des délais plus courts de rétractation pour mieux harmoniser les contrats de prêt et les contrats d'achat de biens qui leur sont liés, le délai de quatorze jours prévu par la proposition de directive risquant de trop allonger le délai de livraison des biens achetés à crédit ;

– le droit d'exonérer le consommateur de tout versement d'indemnité en cas de remboursement anticipé, la Commission européenne semblant avoir récemment progressé sur ce point, en admettant l'absence de pénalité lorsque le remboursement anticipé porte sur un montant inférieur à 3 000 euros ;

– le rejet de l'application du principe de la reconnaissance mutuelle pour les dispositions régissant les relations entre un particulier et un prêteur, point essentiel, car le principe de reconnaissance mutuelle est en fait un « faux nez » du fameux principe du pays d'origine si largement décrié à l'occasion de la discussion de la directive dite Bolkestein.

Il a insisté sur l'importance d'une adoption rapide de la résolution par l'Assemblée nationale, en vue de conforter la position du Gouvernement français lors du prochain Conseil des ministres du 29 mai devant examiner la proposition modifiée de directive.

Il a en conséquence invité les membres de la Commission à apporter leur soutien au texte proposé par la Délégation à l'Union européenne, en expliquant qu'ainsi, en vertu du deuxième alinéa de l'article 151-3 de notre Règlement, la résolution serait considérée comme définitivement adoptée au terme d'un délai de huit jours francs suivant le dépôt du rapport.

M. Léonce Deprez s'est réjoui du bon niveau d'équilibre trouvé, à travers la proposition de résolution, entre les deux soucis de permettre l'activité de distribution du crédit à la consommation et d'améliorer la protection du consommateur.

Mme Josiane Boyce s'est également déclarée en plein accord avec les termes de la proposition de résolution.

Le Président Patrick Ollier a souligné la qualité du travail des deux rapporteurs sur ce sujet important de la consommation, et reprenant l'idée qu'une action de pédagogie en direction des consommateurs serait indispensable, a souhaité que ce type de travail de Commission puisse bénéficier d'une large publicité.

M. Léonce Deprez a rappelé qu'il avait toujours soutenu le projet d'assurer une meilleure communication, en amont de la discussion en séance publique, autour des travaux de commission.

Le Président Patrick Ollier a évoqué l'idée d'un document de synthèse présentant l'ensemble de l'activité de la Commission au cours de la législature.

M. Léonce Deprez a regretté d'avoir vu, au fil des années, l'information politique se focaliser sur les questions politiciennes, en omettant de faire état du travail de fond effectué à l'Assemblée nationale, dont l'activité réelle ne devait nullement être réduite aux seuls échos recueillis dans la salle des quatre colonnes.

Le Président Patrick Ollier s'est déclaré pareillement déçu que les médias ne s'attachent pas à faire mieux valoir la réalité concrète du travail législatif de l'Assemblée nationale, mais a constaté que la présence des journalistes dans la salle des quatre colonnes qui constitue un passage obligé à la sortie de l'hémicycle, contribuait à donner un retentissement plus grand aux déclarations de nature purement politique.

M. Philippe Feneuil a indiqué que la dérive regrettée par M. Léonce Deprez était perceptible aussi par les députés dans leur premier mandat. Revenant à la question de la protection des consommateurs, il a souligné qu'en la matière, la loi, malgré toutes ses améliorations, ne pourrait jamais aller jusqu'à faire en sorte que les consommateurs soient protégés contre eux-mêmes, et a déploré la part de responsabilité personnelle dans les situations de surendettement.

M. Luc Chatel a expliqué que le surendettement était en effet une question difficile, dont la gravité devait être appréciée au regard de la réalité des chiffres : il touche 3 à 4 % de la population française, le reste de la population étant plutôt moins endetté que la moyenne de la population de la Communauté européenne. Il a rappelé que le surendettement avait déjà fait l'objet de mesures législatives, puisque la loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine avait mis en place une procédure de rétablissement personnel, et que la loi n°2005-67 du 28 janvier 2005 tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur avait encadré les conditions du crédit renouvelable, souvent à l'origine de situations inextricables. Il a indiqué que d'autres mesures législatives protectrices pour le consommateur étaient à l'étude, dont la constitution d'un fichier des emprunteurs.

M. Robert Lecou s'est rallié à l'idée que les travaux en commission méritaient plus de publicité, la résolution de l'Assemblée nationale sur la proposition de directive étant un bon exemple des actes parlementaires à promouvoir auprès de l'opinion publique. Il a rappelé que les progrès faits dans la construction d'un marché intérieur du crédit à la consommation étaient une manière d'œuvrer en faveur du consommateur, lequel, grâce à la concurrence, pourrait accéder au crédit dans des conditions plus avantageuses. Il s'est félicité que la proposition modifiée de directive relative au crédit à la consommation retienne une approche en termes d'harmonisation maximale ciblée, permettant d'assurer au mieux la protection du consommateur.

La Commission a alors *adopté* la proposition de résolution (n° 3007) de M. Robert Lecou *sans modification*.

*

* *

Jeudi 11 mai 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. André Flajolet**, les **amendements** au projet de loi, adopté par le Sénat, sur **l'eau et les milieux aquatiques (n° 2276, 2^e rectifié)**.

TITRE I^{ER}

PRÉSERVATION DES RESSOURCES EN EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES

CHAPITRE 1^{ER} : **Milieux aquatiques**

Avant l'article 1^{er}

Suivant l'avis défavorable de son rapporteur, la Commission a *repoussé* l'amendement n° 371 présenté par M. Jean Launay et l'amendement n° 856 de M. Yves Cochet.

Article 1^{er} : *Habilitation de Voies navigables de France à prescrire ou exécuter des travaux sur son domaine*

Conformément à l'avis de son rapporteur, la Commission a *repoussé* l'amendement n° 430 rectifié de M. Jean Launay puis *accepté* l'amendement n° 11 du Gouvernement.

Après l'article 1^{er}

Suivant l'avis défavorable de son rapporteur, la Commission a *repoussé* les amendements n°s 428, 548, 433, 434 et 429 présentés par M. Jean Launay.

Article 2 : *Modifications apportées aux autorisations des installations ayant un impact sur l'eau*

Conformément à l'avis défavorable de son rapporteur, la Commission a *repoussé* l'amendement n° 950 présenté par M. André Santini et l'amendement n° 857 de M. Yves Cochet visant à la suppression de cet article. Suivant l'avis de son rapporteur, elle a également *repoussé* les amendements n°s 435 et 436 de M. Jean Launay.

Article 3 (article L. 214-9 du code de l'environnement) : *Gestion du débit affecté*

Suivant l'avis de son rapporteur, la Commission a *repoussé* l'amendement n° 470 de M. Alain Ferry, ainsi que les amendements n° 443 de M. Jean Launay et 930 de M. Patrice Martin-Lalande.

Article 4 (articles L. 214-17, L. 214-18 et L. 214-19 [nouveaux] du code de l'environnement) : *Critères de classement des cours d'eau et obligations relatives au débit réservé*

SECTION 5 : OBLIGATIONS RELATIVES AUX OUVRAGES

— Article L. 214-17 : *Classement des cours d'eau pour la protection de leur état écologique*

Suivant l'avis défavorable de son rapporteur, la Commission a *repoussé* l'amendement n° 571 présenté par M. Alain Ferry et l'amendement n° 446 de M. Jean Launay.

M. Jean Launay a regretté l'absence de reconnaissance des établissements publics territoriaux de bassin dans cet article. **M. André Flajolet, rapporteur**, a répondu que leur rôle était pris en compte à d'autres endroits du projet de loi.

Puis, suivant l'avis de son rapporteur, la Commission a *repoussé* l'amendement n° 448 de M. Jean Launay, les amendements n°s 32 et 34 de M. Yves Cochet et les amendements n°s 951 et 952 de M. André Santini. Elle a *accepté* la rectification de l'amendement n° 136 du rapporteur puis *repoussé* les amendements n°s 450 et 453 de M. Jean Launay, les amendements n°s 953, 955 et 956 de M. André Santini, les amendements n°s 36 et 37 de M. Yves Cochet, les amendements n°s 95 et 519 de M. Philippe-Armand Martin, l'amendement n° 572 de M. Alain Ferry, suivant l'avis de son rapporteur.

— Article L. 214-18 : *Débit minimal des cours d'eau*

Conformément à l'avis défavorable de son rapporteur, la Commission a *repoussé* les amendements n°s 454 et 455 de M. Jean Launay, les amendements n°s 38 et 39 de M. Yves Cochet, les amendements n° 500 et 501 de M. André Santini, les amendements n°s 504 et 503 de M. Philippe-Armand Martin, l'amendement n° 568 de M. Michel Bouvard et l'amendement n° 463 de M. Robert Lecou. Elle a également *repoussé* l'amendement n° 41 de M. Yves Cochet et l'amendement n° 467 de M. Alain Ferry.

Article 4 bis (nouveau) : *Définition des cours d'eau concernés par l'obligation d'implantation de bandes enherbées*

Conformément à l'avis de son rapporteur, la Commission a *repoussé* l'amendement n° 42 de M. Yves Cochet et l'amendement n° 307 de M. François Guillaume.

Article 5 (articles L. 214-14 à L. 215-18 [nouveaux] du code de l'environnement) : *Entretien des cours d'eau non domaniaux*

Suivant l'avis de son rapporteur, la Commission a repoussé l'amendement n° 480 de M. Jean Launay.

— Article L. 215-14 : *Obligations du propriétaire riverain au cours d'eau*

La Commission a *accepté* la rectification de l'amendement n° 148 du rapporteur puis *repoussé* l'amendement n° 481 de M. Jean Launay. Conformément à l'avis du rapporteur, elle a *repoussé* l'amendement n° 476 de M. Denis Merville.

— Article L. 215-15 : *Plan de gestion des cours d'eau*

Suivant l'avis de son rapporteur, la Commission a *repoussé* l'amendement n° 575 de M. Michel Bouvard. Elle a en revanche *accepté* l'amendement n° 576 du même auteur, conformément à l'avis favorable du rapporteur. Elle a *repoussé* l'amendement n° 70 de M. François Guillaume.

La Commission a ensuite *repoussé* l'amendement n° 308 de M. François Guillaume, conformément à l'avis défavorable du rapporteur.

Article 6 (articles L. 216-1, L. 216-1-1, L. 216-1-2 et L. 216-2 du code de l'environnement) : *Sanctions administratives en cas de non-respect des dispositions relatives à la police de l'eau*

— Article L. 216-1 : *Pouvoirs de l'administration en cas d'infraction à la police de l'eau*

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

— Article L. 216-1-1 : *Pouvoirs de l'administration en cas de défaut d'autorisation ou de déclaration*

La Commission a *accepté* un amendement rédactionnel du rapporteur. Suivant l'avis de son rapporteur, elle a ensuite *repoussé* l'amendement n° 407 de M. Daniel Boisserie.

— Article L. 216-1-2 : *Obligation de remise en état du site en cas de cessation d'activité*

Conformément à l'avis défavorable de son rapporteur, la Commission a *repoussé* l'amendement n° 336 de M. Vincent Rolland.

Après l'article 6

Suivant l'avis de son rapporteur, la Commission a *repoussé* l'amendement n° 45 de M. Yves Cochet.

Article 7 (article L. 216-7 du code de l'environnement) : *Extension des pouvoirs des agents chargés des contrôles au titre de la police de l'eau*

Conformément à l'avis de son rapporteur, la Commission a *repoussé* l'amendement n° 494 de M. Pierre Amouroux.

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 493 de M. Pierre Amouroux, suivant l'avis défavorable du rapporteur. Elle a *accepté* l'amendement n° 12 du Gouvernement. Elle a *repoussé* l'amendement n° 958 de M. Michel Bouvard. Elle a *accepté* le retrait de l'amendement n° 172 de la Commission, déjà satisfait, et de l'amendement n° 173 présenté par le rapporteur, Mme Marcelle Ramonet et M. François Sauvadet, au profit d'un amendement des mêmes auteurs permettant au tribunal de procéder à un ajournement de peine et d'enjoindre au prévenu coupable de mettre son ouvrage en conformité avec les prescriptions fondées sur les articles L. 214-17 à L. 214-19 du code de l'environnement. Elle a *repoussé* l'amendement n° 46 de M. Yves Cochet, et l'amendement n° 484 de M. Jean Launay, identique.

Après l'article 7

La Commission a *accepté* l'amendement n° 13 du Gouvernement.

Article 8 (article L. 432-3 du code de l'environnement) : *Sanctions en cas de destruction de frayères et possibilité d'imposer des mesures de rétablissement du milieu aquatique*

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 486 de M. Jean Launay.

Elle a en revanche *accepté* l'amendement n° 174 rectifié du rapporteur prenant en compte les travaux d'urgence exécutés en vue de prévenir un danger grave et imminent.

Elle a *repoussé* les amendements n° 635 de M. André Chassaing, n° 47 de M. Yves Cochet, n° 512 de M. Philippe-Armand Martin, et n° 488 de M. Jean Launay.

Article 9 (article L. 435-5 du code de l'environnement) : *Limitation du droit de pêche de l'Etat et réforme de la gratuité du droit de pêche octroyée aux associations agréées*

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 362 de M. Jean Launay, l'amendement n° 925 de M. Patrice Martin-Lalande, l'amendement n° 311 de M. François Guillaume, et l'amendement n° 363 de M. Jean Launay.

Article 11 (articles L. 436-14 à L. 436-16 du code de l'environnement) : *Dispositions de lutte contre le braconnage*

— Article L. 436-16 : *Lutte contre le braconnage*

La Commission a *accepté* un amendement du rapporteur visant à mieux lutter contre le braconnage en permettant à la justice de saisir le produit de la pêche illégale, ainsi que tout instrument qui a servi ou était destiné à être utilisé pour pratiquer cette pêche.

Article 12 (article 1^{er} du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure) : *Classement des cours d'eau des DOM dans le domaine public fluvial*

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 544 de M. Louis-Joseph Manscour. Alors que M. Jean Launay insistait sur la nécessité de reconnaître la spécificité des départements d'outre-mer, le rapporteur a indiqué que la définition des cours d'eau dans le code de l'environnement comprenait déjà les ravines et que l'amendement était en conséquence satisfait.

Article 13 bis (nouveau) (article L. 211-1 du code de l'environnement) : *Création de nouvelles retenues d'eau*

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 49 de M. Yves Cochet, les amendements n°s 433 rectifié, 548 rectifié et 945 de M. Jean Launay.

Elle a *accepté* l'amendement n° 14 du Gouvernement.

CHAPITRE II : **Gestion quantitative**

Article 14 : *Délimitation de zones correspondant aux bassins d'alimentation des captages d'eau potable*

Elle a *repoussé* les amendements n°s 549 et 550 de M. Jean Launay. Elle a ensuite *accepté* les amendements n°s 16 et 15 du Gouvernement, sous réserve, pour le second d'une rectification, afin de viser l'alinéa 8 de cet article.

Article additionnel après l'article 14 : *Compétences du comité technique permanent des barrages (CTPB)*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 17 du Gouvernement.

Article additionnel après l'article 14 : *Liquidation des syndicats d'assainissement des voies privées*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 888 présenté par le rapporteur.

Article additionnel après l'article 14 : *Ordonnance n°2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 582 présenté par le rapporteur.

Après l'article 14

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 894 de M. Yves Jégo.

Article 15 (article L. 214-4-1 [nouveau] du code de l'environnement) : *Établissement de servitudes dans le périmètre des ouvrages hydrauliques*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 583 présenté par le rapporteur.

Article 15 bis (nouveau) (article L. 214-4-2 [nouveau] du code de l'environnement) : *Présentation par l'exploitant d'un ouvrage hydraulique d'une étude de dangers*

La Commission a *accepté* l'amendement de suppression n°18 présenté par le Gouvernement.

Article 16 : *Application des règles relatives à la gestion équilibrée des ressources en eau aux installations classées pour la protection de l'environnement*

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 858 de M. Yves Cochet

Article additionnel après l'article 16 bis : *Contribution du fonds de prévention des risques naturels majeurs au financement des études et travaux de prévention contre les risques naturels majeurs et de protection des lieux habités contre les inondations*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 19 rectifié présenté par le Gouvernement.

CHAPITRE III : **Préservation et restauration de la qualité des eaux et des milieux aquatiques**

Article additionnel après l'article 17 : *réglementation des produits biocides*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 20 présenté par le Gouvernement.

Après l'article 17

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 50 de M. Yves Cochet.

Après l'article 18

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 551 de M. Jean Launay, partiellement satisfait par l'amendement n° 388.

Article 19 : *Habilitation de certains agents chargés de la police de l'eau à rechercher et constater les infractions aux règles relatives à l'usage des produits phytosanitaires*

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 337 de M. Vincent Rolland.

Article 19 bis (nouveau) (article L. 213-21 [nouveau] du code de l'environnement) : *Agrément délivré par l'État à des organismes spécialisés dans la lutte contre les pollutions*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 585 du rapporteur.

Après l'article 19 bis

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 588 de M. Jean Launay.

Article additionnel après l'article 19 bis : *Protection de la biodiversité dans les espaces marins*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 21 rectifié présenté par le Gouvernement.

Article additionnel après l'article 19 bis : *Équipement des navires de plaisance en réservoirs ou dispositifs de traitement des eaux noires*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 586 rectifié du rapporteur.

Après l'article 19 bis

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 587 de M. Jean Launay, satisfait par l'amendement n° 586.

Article additionnel après l'article 19 bis : *Régime des sanctions pénales de la loi du 18 juin 1966 sur l'exercice de la pêche dans les Terres australes et antarctiques françaises*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 22 présenté par le Gouvernement.

Article additionnel après l'article 19 bis : *Régime de la saisie en cas d'infractions dans le domaine des pêches maritimes*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 29 présenté par le Gouvernement.

Article 20 (articles L. 256-1 à L. 256-3 [nouveaux] du code rural) : *Réglementation relative aux matériels d'application de produits antiparasitaires*

CHAPITRE VI : Règles relatives aux matériels d'application de produits antiparasitaires

— Article L. 256-2 : *Contrôle périodique des matériels destinés à l'application des produits antiparasitaires*

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 315 de M. François Guillaume.

Après l'article 20

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 589 de M. Pierre Hellier et l'amendement n° 101 de Mme Muriel Marland-Militello.

Article 20 bis (nouveau) : *Profils des eaux de baignade*

La Commission a *accepté* l'amendement de rédaction globale n° 23 présenté par le Gouvernement, les amendements n^{os} 703, 704 et 705 de M. Jean Launay devenant sans objet.

Article additionnel après l'article 20 bis : *Suppression de l'intervention des services déconcentrés du ministère chargé de l'industrie dans les actions de recherche et de constat des infractions aux dispositions visant à protéger la ressource*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 584 présenté par le Gouvernement.

TITRE II

ALIMENTATION EN EAU ET ASSAINISSEMENT**CHAPITRE I^{ER} : Assainissement**

Article 21 (article L. 425-1 [nouveau] du code des assurances) : *Création d'un fonds de garantie des risques liés à l'épandage agricole des boues urbaines et industrielles*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 54 de M. Philippe Rouault, rapporteur pour avis au nom de la Commission des finances.

Article 22 (articles L. 1331-10, L. 1331-11 et L. 1331-11-1 [nouveau] du code de la santé publique) : *Pouvoirs de contrôle des communes et des syndicats d'assainissement en matière de raccorde-*

ments des immeubles aux égouts, de déversement des eaux usées et des installations d'assainissement non collectif, et inclusion dans toute promesse de vente d'un diagnostic de conformité des installations d'assainissement non collectif

La Commission a repoussé les amendements n^{os} 51, 52, 525, 526, 527 et 528 de M. Yves Cochet, l'amendement n^o 375 de M. Jean Launay.

Elle a *accepté* l'amendement n^o 521 de M. Philippe Feneuil.

CHAPITRE II : Services publics de distribution d'eau et d'assainissement

Après l'article 25

La Commission a *repoussé* l'amendement n^o 475 de M. Denis Merville.

Article 27 (article L. 2224-12 et articles L. 2224-12-1 à L. 2224-12-6 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) : *Règlement et tarification des services de distribution d'eau*

— Article L. 2224-12-4 du code général des collectivités territoriales : *Encadrement de la tarification de l'eau*

La Commission a repoussé les amendements n^{os} 530 et 531 de M. Yves Cochet.

Article additionnel après l'article 27 : *Installation d'un dispositif de comptage de l'eau froide pour chaque local privatif dans les immeubles collectifs nouvellement construits*

La Commission a *accepté* l'amendement n^o 24 du Gouvernement.

Article additionnel après l'article 27 : *Règle de majorité pour la demande d'individualisation des contrats de fourniture d'eau dans les copropriétés*

La commission a *accepté* l'amendement n^o 99 de Mme Muriel Marland-Militello.

TITRE III

PLANIFICATION ET GOUVERNANCE

CHAPITRE I^{ER} : Attributions des départements

Article 28 (article L. 1331-16 du code de la santé publique) : *Modalités d'intervention des services d'assistance technique à l'exploitation des stations d'épuration (SATESE)*

La Commission a *repoussé* les amendements n^{os} 353, 354 et 355 de M. Jean Launay.

Elle a *accepté* un amendement de coordination du rapporteur.

Article additionnel après l'article 28 : *Précision relative au mode de fixation des quotas d'énergie réservée*

La Commission a *accepté* l'amendement n^o 56 de M. Philippe Rouault, rapporteur pour avis au nom de la Commission des finances.

Article additionnel après l'article 28 : *Versement par le producteur d'énergie d'une somme forfaitaire en échange de la libre utilisation de la part réservée d'énergie produite*

La Commission a *accepté* l'amendement n° 57 de M. Philippe Rouault, rapporteur pour avis au nom de la Commission des finances.

Article 28 bis (nouveau) (article L. 3232-3 (nouveau) et articles L. 3333-11 et L. 3333-12 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) : *Fonds départemental pour l'alimentation en eau et l'assainissement*

— Article L. 3232-3 du code général des collectivités territoriales : *Création et missions du fonds départemental pour l'alimentation en eau et l'assainissement*

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 382 de M. Jean Launay.

Section 5 : Contribution départementale pour l'alimentation en eau et l'assainissement

— Article L. 3333-11 (nouveau) du code général des collectivités territoriales : *Contribution départementale pour l'alimentation en eau et l'assainissement*

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 357 de M. Jean Launay.

CHAPITRE II : Aménagement et gestion des eaux

Article 29 : *Contenu des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux*

La Commission a *accepté* un amendement rédactionnel et un amendement de précision du rapporteur.

Article 31 : *Composition et fonctionnement de la commission locale de l'eau*

La Commission a *accepté* deux amendements rédactionnels du rapporteur. Elle a *repoussé* les amendements n° 358 de M. Jean Launay, et n° 295 de M. Marc Le Fur.

Après l'article 31

La Commission a repoussé l'amendement n° 296 de M. Marc Le Fur.

Article 32 (articles L. 212-5-1 et L. 212-5-1 [nouveaux] du code de l'environnement) : *Tenu et portée juridique du SAGE*

— Article L. 212-5-1 (nouveau) du code de l'environnement : *Tenu du SAGE*

La Commission a repoussé l'amendement n° 316 rectifié de M. François Guillaume, les amendements n^{os} 297, 298, 299 et 474 de M. Marc Le Fur.

Elle a *accepté* quatre amendements rédactionnels et un amendement de coordination du rapporteur.

— Article L. 212-5-2 du code de l'environnement : *Portée juridique du SAGE*

La Commission a *accepté* deux amendements de coordination du rapporteur.

Article 33 (article L. 212-6 du code de l'environnement) : *Procédure d'approbation du SAGE*

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

Article 34 (article L. 212-7 du code de l'environnement, article L. 212-8 à L. 212-11 [nouveaux] du code de l'environnement) : *Modification, révision et mise en conformité du SAGE*

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

Après l'article 34

La commission a *repoussé* l'amendement n° 472 de M. Denis Merville.

CHAPITRE III : Comités de bassin et agences de l'eau

Article 35 (articles L. 213-8 à L. 213-9-3 [nouveaux] du code de l'environnement) : *Composition et fonctionnement du comité de bassin et des agences de l'eau*

La Commission a *accepté* un amendement de coordination et un amendement rédactionnel du rapporteur, ainsi qu'un amendement du même auteur permettant à un syndicat mixte fermé de se constituer en établissement public territorial de bassin.

Sous-section 1 : Dispositions générales

— Article L. 213-8-1 du code de l'environnement : *Compétences des agences de l'eau et composition de leur conseil d'administration*

La Commission a *repoussé* l'amendement n° 319 de M. François Guillaume, l'amendement n° 25 du Gouvernement, que le rapporteur a estimé satisfait, l'amendement n° 59 de M. Philippe Rouault, rapporteur pour avis au nom de la Commission des finances.

Elle a *accepté* un amendement rédactionnel et un amendement de précision du rapporteur.

Sous-section 2 : Dispositions financières

— Article L. 213-9-1 du code de l'environnement : *Programme pluriannuel d'intervention des agences de l'eau*

La Commission a *repoussé* les amendements n^{os} 60 et 61 de M. Philippe Rouault, rapporteur pour avis au nom de la Commission des finances.

Elle a *accepté* un amendement de précision du rapporteur.

— Article L. 213-9-2 du code de l'environnement : *Interventions financières des agences de l'eau*

La Commission a *accepté* un amendement de précision du rapporteur, et a repoussé l'amendement n° 300 de M. Marc Le Fur.

Article 36 : *Orientations prioritaires du programme pluriannuel d'intervention des agences de l'eau entre 2007 et 2012*

La Commission a *repoussé* le sous-amendement n° 387 de M. Augustin Bonrepaux à l'amendement n° 250 de la Commission, les amendements n^{os} 386, 389 et 392 du même auteur, l'amendement n° 471 de M. Jean-Louis Léonard, et l'amendement n° 394 de M. Jean Launay.

M. Jean Launay s'est étonné de la position défavorable du rapporteur sur son amendement, alors que Mme la ministre chargée de l'environnement s'y était déclarée *a priori* favorable le matin même. Le rapporteur a alors indiqué que sa position personnelle pourrait évoluer à la lumière des débats.

Elle a *accepté* deux amendements de précision et un amendement de coordination du rapporteur, ainsi que les amendements n^{os} 26 et 27 du Gouvernement.

Article 37 (articles L. 213-10, L. 213-10-1, L. 213-10-2, L. 213-10-3, L. 213-10-4, L. 213-10-5, L. 213-10-6, L. 213-10-7, L. 213-10-8, L. 213-10-9, L. 213-10-10, L. 213-10-11, L. 213-10-12 [nouveaux] du code de l'environnement) : *Redevances des agences de l'eau*

Sous-section 3 : Redevances des agences de l'eau

PARAGRAPHE 1

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

— Article L. 213-10 (nouveau) du code de l'environnement : *Liste des redevances perçues au profit des agences de l'eau*

La Commission a *accepté* un amendement de coordination du rapporteur, et a *repoussé* les amendements n^{os} 63 et 64 de M. Philippe Rouault, rapporteur pour avis au nom de la Commission des finances.

Paragraphe 2

Redevances pour pollution de l'eau

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

— Article L. 213-10-2 (nouveau) du code de l'environnement) : *Redevances pour pollution de l'eau d'origine non domestique*

La Commission a *repoussé* l'amendement n^o 65 de M. Philippe Rouault, rapporteur pour avis au nom de la Commission des finances.

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Mercredi 10 mai 2006

Le compte rendu de cette réunion figure en page 1058.

Informations relatives à la Commission

M. Paul Quilès a donné sa démission de membre de la commission des affaires étrangères.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe socialiste a désigné Philippe Vuilque pour siéger à la commission des affaires étrangères (J.O du 10/05/2006).

DÉFENSE NATIONALE ET FORCES ARMÉES**Mardi 9 mai 2006***Présidence de M. Guy Teissier, président***Présentation par IPSOS des conclusions de son étude sur l'évolution des opinions publiques européennes face aux problèmes de défense.**

Le président Guy Teissier s'est félicité d'accueillir M. Edouard Lecerf, venu présenter les résultats de l'enquête d'opinion réalisée en février 2006 par IPSOS, à la demande d'EADS, dans cinq grands pays de l'Union européenne (Allemagne, Espagne, Italie, France et Grande-Bretagne) sur « l'Europe et ses moyens de défense ». Il a rappelé que le Forum du futur, présidé pendant longtemps par Jacques Baumel et aujourd'hui par le vice-amiral d'escadre Jean Bétermier, avait pris l'initiative de cette réunion. L'enquête de l'IPSOS démontre un attachement certain d'une majorité d'européens pour une Europe de la défense capable d'intervenir indépendamment des Etats-Unis, ce qui justifie bien évidemment le maintien d'un important effort en matière d'équipements militaires, et rejoint les travaux des conférences stratégiques annuelles de l'Institut des Relations Internationales et Stratégiques (IRIS).

M. Edouard Lecerf a souligné que cette étude, la cinquième effectuée par IPSOS depuis 2000 sur ce thème dans les cinq pays de l'Union européenne précités, avec dans chacun d'eux un échantillon représentatif d'environ un millier de personnes âgées de 18 ans et plus, permet de mesurer l'évolution dans le temps – ou la stabilité – de l'opinion publique européenne sur différentes questions, les unes générales, d'autres plus particulières, liées à la défense.

La première question concerne l'appréciation portée par les européens sur les menaces qui pèseraient sur la paix. Elle a été posée de façon volontairement dynamique et a permis aux personnes consultées d'exprimer un point de vue sur le niveau et l'évolution des menaces : « *Selon vous, les menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité dans le monde sont-elles aujourd'hui plus importantes, moins importantes ou ni plus ni moins importantes qu'il y a un an ?* » Le résultat fait état de menaces prégnantes : pour 53 % des personnes interrogées, elles se sont aggravées depuis un an, et pour 42 %, elles sont restées au même niveau. La proportion de personnes considérant qu'elles se sont aggravées varie toutefois selon les pays : elle est de 63 % en Allemagne, mais de 42 % seulement en Italie et de 47 % en France.

A la deuxième question : « *Pour chacun des éléments suivants, dites-moi s'il représente selon vous une menace très importante, assez importante, peu importante ou ne représente pas une menace pour la paix et la sécurité dans le monde ?* », la proportion de personnes répondant « très importante » ou « assez importante » dépasse 80 % dans chacune des cinq éventualités proposées. Il est à noter qu'elles sont plus nombreuses à répondre « très importante » que « assez importante », contrairement à ce que l'on observe habituellement dans les sondages d'opinion où les réponses s'orientent généralement sur les options peu engageantes. Le terrorisme international vient en premier, étant considéré comme une menace « très importante » par 67 % des personnes interrogées ; il est suivi par les armes nucléaires, chimiques ou bactériologiques de destruction massive (65 %) et par la montée des extrémismes (62 %). Viennent enfin les conflits pour les ressources naturelles (53 %) et les déséquilibres entre pays riches et pays pauvres (46 %). Si on considère l'évolution de la perception de chacune de ces cinq menaces depuis 2000, on peut constater que les trois premières étaient déjà, il y a six

ans, jugées plus importantes que les deux autres, mais que l'avant-dernière, c'est-à-dire les conflits pour les ressources naturelles n'a cessé de progresser dans l'esprit des personnes interrogées.

La question suivante montre que l'opinion européenne considère que le recours aux forces armées est globalement légitime pour parer à ces menaces, l'enquête proposant sept motifs possibles d'emploi des forces. Elle est ainsi libellée : « *Pour chacun des cas suivants, dites-moi si vous jugez qu'il justifie que des forces armées de votre pays interviennent ?* » C'est l'intervention humanitaire en cas de catastrophe naturelle qui recueille l'assentiment le plus fort (96 %), avant même la défense du territoire national (92 %). Viennent ensuite le maintien ou le rétablissement de la paix dans le cadre des Nations unies (84 %), l'interposition pour prévenir ou stopper une guerre civile (81 %), la lutte contre le terrorisme (80 %), la protection des ressortissants à l'étranger (79 %). Enfin, un dernier cas recueille le moindre assentiment des européens (la moindre légitimité) à l'intervention des forces armées : l'agression contre un pays de l'Union européenne ou de l'OTAN (65 %). Cependant, il faut souligner que le taux d'adhésion au principe d'une intervention demeure élevé dans cette hypothèse. De façon à la fois surprenante et rassurante, on constate une grande stabilité de tous ces éléments dans l'opinion depuis 2000, à un niveau élevé, de plus de 80% sauf pour le dernier cas, et cette stabilité caractérise également la hiérarchie des cas d'intervention.

A la quatrième question, « *Selon vous, l'Europe devrait-elle pouvoir décider de faire intervenir ses forces de défense sans l'appui des Etats-Unis ?* », huit Européens sur dix globalement répondent oui, la proportion atteignant 87 % en France, 84 % au Royaume-Uni, 83 % en Allemagne, et 66 % encore en Italie. Ce dernier pays est d'autant plus atypique qu'on y observe une légère régression du taux de réponses positives depuis 2003, alors qu'on enregistre dans les autres pays, au contraire, une progression non négligeable, de l'ordre d'une dizaine de points depuis cinq ou six ans. Ces variations, même limitées, doivent être appréciées au regard de la stabilité globale de l'opinion européenne sur l'ensemble de l'enquête.

La question suivante : « *l'Europe a-t-elle les moyens, en matière de technologie et d'équipements de défense, de décider de faire intervenir ses forces armées sans l'appui des Etats-Unis ?* », est naturellement de celles auxquelles il est difficile de répondre « non ». Cependant, il est notable que seuls 31 % des Européens interrogés répondent « certainement » et 34 % « probablement », soit les deux tiers des sondés alors que 80% d'entre eux pensent que l'Europe doit pouvoir décider de faire intervenir ses forces de défense sans l'appui des Etats-Unis. On relève, une fois encore, des variations notables entre les pays : le total des « certainement » (42%, proportion notable) et des « probablement » atteint 75 % en France, mais seulement 47 % en Italie, ce qui témoigne d'une certaine cohérence avec les réponses des italiens à la question précédente. La progression du taux de réponses positives chez les autres européens (notamment en France et en Grande-Bretagne) à cette question est également en cohérence avec l'évolution des réponses à la question précédente : plus on pense que l'on devrait pouvoir intervenir, plus on pense que l'on peut intervenir.

L'existence d'une politique européenne commune de défense fait l'objet de la sixième question, elle est jugée « essentielle » par 38 % des personnes interrogées et « souhaitable » par 44 %, soit un total de réponses favorables de 82 % (90 % en Allemagne, 75 % au Royaume-Uni, 82 % en France). Comme l'a déjà montré « l'eurobaromètre » (enquêtes d'opinion publique de l'Union européenne), on observe une remarquable stabilité de l'opinion au fil des ans sur la nécessité d'une politique commune de défense.

Pour apprécier si les Européens veulent se donner les moyens d'une telle politique, la question suivante a été posée : « *Selon vous, est-il essentiel, important, secondaire ou inutile que l'Europe dispose d'une industrie de la technologie et des équipements de défense performante ?* » Là encore, les réponses positives (« essentiel » ou « important ») atteignent 85 %, proportion qui n'a guère varié depuis 2000, ce qui est en cohérence logique avec les réponses précédentes.

A la question : « *En matière de conception et d'achat de technologies et d'équipements de défense, souhaitez-vous qu'à l'avenir, les pays européens décident d'une politique commune, ou que chaque pays conduise sa propre politique en la matière ?* », la réponse est sans équivoque : 71 % des Européens privilégient la première option, 24 % la seconde. Il n'est pas étonnant que cette dernière soit choisie par 40 % des Britanniques mais ils sont 55 % à lui préférer une politique commune. En revanche, 83 % des Allemands sont favorables à une politique commune d'armement, 15 % seulement pour une politique autonome.

Une autre question de l'enquête a permis de tester la notoriété et l'image de l'Agence européenne de défense, dont près d'une personne interrogée sur quatre (24 %) a entendu parler – ou dit avoir entendu parler. Parmi ces 24 %, 84 % se disent, assez logiquement, « très favorables » ou « plutôt favorables » à cette agence.

Enfin, à la question : « *Souhaitez-vous qu'au cours des prochaines années, les dépenses consacrées à la technologie et aux équipements militaires des forces armées de votre pays augmentent, restent les mêmes ou diminuent ?* », question qui est sans doute la plus délicate de l'enquête, la moitié des personnes interrogées répondent : « qu'elles restent les mêmes » (62 % en France), 28 % souhaitant qu'elles augmentent (25 % en France) et 16 % qu'elles diminuent (11 % en France). L'évolution des réponses à cette question au fil des ans montre qu'il n'y a pas de vraie rupture, l'option moyenne étant déjà privilégiée par 47 % des Européens interrogés en 2000 (avant les événements du 11 septembre 2001), mais il est intéressant de noter que la proportion de personnes souhaitant que les dépenses diminuent a régressé de 22 % à 16 % en six ans.

La conclusion générale qui se dégage de l'enquête est que, s'il est encore prématuré de parler d'opinion publique européenne, un consensus semble émerger pour privilégier des solutions de défense communes, jugées légitimes, dans un monde perçu comme globalement menaçant.

Le président Guy Teissier a remercié M. Edouard Lecerf pour son exposé à la fois surprenant et réconfortant. On savait déjà, par les sondages de la délégation à l'information et à la communication de la défense (DICOD), que les Français avaient, à 83 %, une bonne opinion de leur défense nationale ; il se confirme qu'ils sont également de fervents partisans d'une défense européenne. Il serait souhaitable que les résultats de l'enquête IPSOS puissent guider les choix futurs des responsables politiques. L'enquête met en évidence cependant un certain paradoxe : bien que les Français aient conscience, comme les autres Européens, de vivre dans un monde dangereux et soient demandeurs, à 82 %, d'une Europe-puissance fondée sur une défense commune, ce qui suppose aussi bien une volonté politique que des moyens budgétaires, ils ont rejeté en mai 2005 le projet de Constitution européenne, qui comportait des éléments intéressants de ce point de vue, en prévoyant notamment des mécanismes de coopération permanents et une clause de solidarité entre Etats. Comment expliquer cette contradiction ?

M. Edouard Lecerf a estimé que la contradiction n'était qu'apparente, bien d'autres facteurs expliquant le vote du 29 mai 2005. Les Français, interrogés sur les raisons de leur attachement à l'Europe, mettent largement en avant les éléments liés à la paix et à la défense, mais il existe un décalage entre leur vision d'une Europe rêvée, idéale, et l'Europe réelle, celle du quotidien, à laquelle ils ont du mal à s'identifier. Il n'y a pas de paradoxe à ce que l'opinion se cristallise négativement sur tel ou tel élément concret de la vie quotidienne en fonction du contexte politique à un moment donné, sans renier sa vision idéalisée de l'Europe. En d'autres termes, le succès du « non » ne contredit pas les espoirs européens des Français, mais ces espoirs n'ont pas suffi à leur faire voter majoritairement « oui ».

Le président Guy Teissier a observé que l'enquête porte exclusivement sur cinq pays de la « vieille Europe », tous porteurs d'un vrai projet de défense et d'une vraie politique de défense, et il a

jugé hasardeux d'en tirer des conclusions à l'échelle de l'Union européenne toute entière, qui comprend notamment les pays nordiques et les pays d'Europe centrale et orientale.

M. Edouard Lecerf lui a donné acte de cette difficulté, et fait part de son regret de n'avoir pu réaliser la même étude dans tous les pays de l'Union. Il est certain que la vision politique des citoyens des pays d'Europe du nord et de l'est aurait pu permettre de moduler les résultats, mais les cinq pays sur lesquels porte l'enquête pèsent tout de même d'un poids important en Europe. La Commission européenne procède à des enquêtes plus larges, portant sur les vingt-cinq pays membres.

M. Michel Voisin s'est étonné, pour le déplorer, que les Européens, conscients de la réalité des menaces comme de leur aggravation, soient convaincus de la nécessité de se protéger eux-mêmes, mais non de celle d'accroître leur effort financier à cet effet. Il s'est demandé comment il sera possible, dans ces conditions, d'arrêter les prochaines – et dernières – annuités de la loi de programmation militaire.

M. Edouard Lecerf a répondu que, compte tenu de l'attitude généralement hostile des opinions publiques vis-à-vis de la dépense publique, on peut considérer comme positif que les Européens souhaitent majoritairement maintenir l'effort de défense au niveau actuel et que ceux qui souhaitent l'accroître soient deux fois plus nombreux que ceux qui veulent le réduire.

Le président Guy Teissier s'est demandé si le fait que près de 30 % des citoyens des cinq grands pays d'Europe de l'Ouest souhaitent un accroissement des budgets de la défense pourrait avoir un effet d'entraînement sur des pays où ces budgets sont plutôt déclinants.

M. Edouard Lecerf a répondu ne pas croire à une forme de « contamination » des opinions publiques d'un pays à l'autre. Cependant, lorsque les gouvernants assument et expriment clairement une volonté sur un sujet important, les citoyens sont prêts à y adhérer. On peut constater les effets de cette pédagogie en étudiant l'évolution des opinions publiques vis-à-vis des dépenses militaires, par exemple au Royaume-Uni, même si ce pays constitue un exemple un peu particulier, et même si les citoyens ne vont pas jusqu'à manifester dans la rue pour réclamer une augmentation du budget de la défense.

M. Michel Voisin s'est interrogé sur la volonté des Européens d'assumer eux-mêmes leur défense et il a estimé que les réponses ne seraient pas forcément les mêmes dans les pays de la « nouvelle Europe » et dans ceux de la « vieille Europe ».

M. Edouard Lecerf en a convenu, mais il a souligné que l'opinion était très nettement favorable à une défense indépendante dans chacun des cinq grands pays d'Europe de l'Ouest.

Le président Guy Teissier a observé que ces cinq pays avaient à la fois une politique et des moyens de défense, et que l'Europe de la défense était largement leur œuvre, ce qui n'était pas le cas des petits Etats récemment intégrés à l'Union.

M. Edouard Lecerf a reconnu qu'il serait intéressant de mener la même enquête dans chacun des vingt-cinq pays membres de l'Union.

M. Joël Hart a rappelé l'action constante de la commission de la défense pour soutenir les moyens budgétaires de la défense nationale. Il s'est déclaré heureux de constater que les Français, comme l'ensemble des Européens, sont favorables au maintien ou à l'augmentation des moyens de la défense, mais il s'est demandé quelle serait la réponse des personnes interrogées si la question était formulée ainsi : « Etes-vous prêts à payer plus d'impôts pour la défense ? », alors qu'existent d'autres priorités.

M. Edouard Lecerf a estimé que cette réponse serait naturellement différente si les personnes interrogées se voyaient demander d'arbitrer entre les dépenses d'éducation et de défense, mais une telle alternative serait largement artificielle, car ce n'est pas de cette façon que l'on prépare un budget.

M. Joël Hart a insisté sur le fait que les citoyens n'avaient aucune prévention envers la dépense publique tant que celle-ci demeurait abstraite et indolore, mais que leur opinion changeait en cas d'augmentation des impôts : les élus locaux vivent cette situation quotidiennement.

M. Guillaume Schlumberger, directeur de la Fondation pour la recherche stratégique (FRS), a observé qu'au sein même de la « vieille Europe », le degré d'ambition des citoyens pour leur défense était très variable : les Britanniques sont ainsi 48 % à souhaiter une augmentation du budget de la défense, les Allemands 16 % seulement, tandis qu'Espagnols, Français et Italiens se situent dans une fourchette allant de 25 à 28 %. La France est donc dans une posture intermédiaire et le ministère de la défense s'interroge sur le niveau de dépenses souhaité par les français. Il a souligné, par ailleurs, que les Européens semblaient davantage prêts à faire intervenir leurs forces armées pour des missions « à basse intensité », tel le secours aux victimes de catastrophes naturelles ou le maintien de la paix dans le cadre de l'ONU, que contre les menaces « à haute intensité » importantes et préoccupantes. Le degré d'ambition réel en matière de défense indépendante est donc à relativiser car ce n'est pas la même chose de lutter contre le terrorisme international ou de mener des missions de maintien de la paix.

M. Edouard Lecerf a objecté que le mode d'action le plus approprié n'est pas forcément le même dans tous les cas : ainsi, certaines interventions gagnent à être menées par plusieurs pays associés, d'autres peuvent être assurées par un seul. L'enquête menée par IPSOS vise à nourrir la réflexion, non à l'épuiser.

M. Henri Froment-Meurice, ambassadeur de France, vice-président du Forum du Futur, a constaté qu'une enquête menée dans cinq pays de la « vieille Europe » ne rend pas forcément compte de l'état d'esprit de l'opinion dans l'Union européenne élargie. D'une part, en effet, il y a, parmi les Vingt-Cinq, des pays neutres qui n'ont pas forcément envie d'augmenter leur budget de la défense. D'autre part, les pays d'Europe centrale et orientale et les pays Baltes comptent bien davantage sur l'Alliance atlantique et sur les Etats-Unis que sur l'Union européenne pour les défendre.

La possibilité pour les Européens d'intervenir sans l'appui des Etats-Unis dépend beaucoup de la nature du conflit. Dans le cas d'une éventuelle opération militaire contre l'Iran, une telle intervention serait évidemment déraisonnable ; mais il serait plus facile aux européens de décider une action de maintien de la paix, par exemple dans les Balkans, sous réserve que soit résolue la question des transports de troupes.

Enfin, il est inquiétant pour le développement de la défense européenne de constater justement qu'en Allemagne, au budget de la défense déjà très bas et insuffisant, les citoyens sont les moins nombreux à vouloir augmenter les dépenses militaires, ce que la grande coalition au pouvoir s'abstiendra donc sans doute de faire. Inversement, ce sont les Britanniques qui dépensent le plus pour leur défense et qui sont les plus nombreux à vouloir dépenser davantage encore.

M. Edouard Lecerf a insisté sur le fait que les opinions font en partie écho à la position des gouvernements lorsque ceux-ci font œuvre durable de pédagogie sur la question de l'effort de défense. Tel n'a pas été forcément le cas en Allemagne, où la situation économique incite davantage à la compression des dépenses qu'à leur augmentation.

Le président Guy Teissier a indiqué que la Commission de la défense recevra prochainement une délégation de membres du Bundestag et que cette question pourrait être utilement évoquée avec elle.

M. Pierre Conessa, directeur général de la Compagnie européenne d'intelligence stratégique (CEIS), a observé que l'expression « vieille Europe » ne désignait pas tant, dans l'esprit de M. Donald Rumsfeld, Secrétaire d'Etat à la défense des Etats-Unis, les pays de l'Ouest du continent que ceux qui s'étaient opposés à l'intervention en Irak, et il a considéré qu'il valait mieux parler de l'Europe « historique », où il semble qu'une opinion publique est en train de se constituer sur les questions de défense. Si les Européens apparaissent davantage prêts à intervenir militairement pour arrêter une guerre civile qu'en cas de menace contre un pays allié, sans doute est-ce parce que cette dernière notion est devenue, du fait des élargissements successifs de l'OTAN comme de l'Union européenne, assez floue.

Par ailleurs, la formulation de certaines questions laisse perplexe. Ainsi, demander aux sondés si une politique de défense européenne est « souhaitable » tend à induire une réponse positive, qu'il faut considérer avec prudence. Il en est de même lorsqu'on leur demande s'ils veulent que l'industrie de défense de leur pays soit « performante » ; par contre, si on leur demandait s'ils veulent ou non que cette industrie soit « indépendante », la réponse, quelle qu'elle soit, se prêterait à des conclusions plus intéressantes sur le plan politique.

M. Jean-Pierre Maulny, directeur adjoint de l'Institut de recherches internationales et stratégiques (IRIS), a estimé que le paradoxe soulevé par M. Michel Voisin n'était qu'apparent. On peut considérer que la menace s'accroît et ne souhaiter une augmentation des dépenses militaires que lorsque cette menace sera ressentie comme ayant franchi un certain seuil. Ce n'est pas un hasard si, à l'instar des Etats-Unis en 2001, les deux pays où un tel souhait est le plus fort sont le Royaume-Uni et l'Espagne, deux pays d'Europe ayant été victimes de graves attentats terroristes au cours des dernières années.

Sauf en Italie, le sentiment en faveur d'une dépense européenne progresse depuis six ans. Même les Britanniques sont 83 % à envisager de faire intervenir leurs forces armées sans l'appui des Etats-Unis, et il en est de même dans les pays dits de la « vieille Europe » ou de l'Europe « historique ».

Enfin, si l'on s'en tient aux réalités budgétaires objectives, on s'aperçoit que dans tous les pays de l'étude, Allemagne comprise, la défense est – parmi les quelque quinze grands ministères ou grandes missions de l'Etat – au quatrième ou au cinquième rang. Si le budget de la défense n'augmente pas en Allemagne, c'est à cause de la situation économique et budgétaire, non du fait d'une volonté délibérée.

Le général Jean Rannou, président d'Eurodéfense, a reconnu que les nouveaux Etats membres se reconnaissaient davantage dans l'OTAN que dans l'Union européenne, et en a tiré la conclusion qu'il revenait à leurs partenaires de les faire changer d'avis. Il a considéré qu'il y avait par ailleurs une sorte de cohérence à ne pas vouloir se doter de moyens de défense accrus dès lors qu'on estime ceux-ci suffisants pour permettre une intervention extérieure. Par contre, les résultats de l'enquête qui mettent en évidence l'augmentation de 2000 à 2006 des opinions favorables sur les moyens technologiques permettant à l'Europe de décider une intervention militaire sans les Etats-Unis laissent perplexe. Tous les commentaires depuis cinq ans décrivent l'augmentation de l'écart des moyens en faveur des Etats-Unis et au détriment de l'Europe. Cela étant, avoir les moyens de « décider d'intervenir » n'est pas la même chose qu'avoir les moyens d'intervenir, et peut-être aurait-il fallu formuler la question différemment.

M. Edouard Lecerf a admis que la formulation de la question pouvait poser problème, et impliquait une dimension psychologique, de nature à créer un léger biais dans les réponses. On peut estimer que l'on est capable d'intervenir sans penser disposer de moyens et d'équipements entièrement suffisants.

L'amiral Jean Bétermier, président du Forum du Futur, s'est étonné, s'agissant de la légitimité des différentes formes d'intervention, du fait que l'agression contre un pays membre de l'Union européenne ou de l'OTAN vienne en dernier parmi les motifs légitimant, aux yeux de l'opinion, une intervention armée hors des frontières. Est-ce parce que l'adhésion des nouveaux pays membres n'est pas encore bien intégrée par les opinions publiques des anciens pays ? Ou bien faut-il y lire la crainte de se laisser entraîner par les Etats-Unis dans des aventures hasardeuses au sein de l'OTAN ?

M. Edouard Lecerf a jugé les deux explications plausibles, sans que l'on puisse dire laquelle des deux est la principale. La question de la conception de la solidarité au sein de l'Europe à vingt-cinq est évidemment posée, mais il ne faut pas perdre de vue qu'un taux d'approbation de 65 %, quoique inférieur de beaucoup aux 96 % que recueille le principe d'une intervention humanitaire, reste un taux très élevé.

Le président Guy Teissier a remercié l'ensemble des participants et a estimé que l'enquête et ses commentaires fourniront une matière abondante aux travaux et à la réflexion de la Commission.

*

* *

Mercredi 10 mai 2006

Présidence de M. Guy Teissier, président

Audition des représentants des associations de retraités militaires.

La commission de la défense et des forces armées a procédé à l'audition des représentants des associations de retraités militaires.

Le président Guy Teissier a souhaité la bienvenue aux dirigeants des associations de retraités militaires, venus devant la commission pour un exercice désormais traditionnel, se félicitant qu'elle puisse ainsi mieux connaître les problèmes qui leur sont spécifiques.

M. Alain Clerc, président confédéral adjoint de la Confédération nationale des retraités militaires, des anciens militaires et de leurs conjoints (CNRM), a émis le vœu que son mouvement soit associé à la concertation sur la future réglementation relative à la protection sociale complémentaire des militaires, qui sera menée sous l'égide de la représentation nationale, de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale des finances. Il a par ailleurs recommandé que l'occasion soit saisie pour moderniser les mutuelles en les rapprochant et que soit étudié un adossement à la Caisse nationale militaire de sécurité sociale, à l'instar du dispositif en vigueur pour la Mutualité sociale agricole, avec, en contrepartie des subventions directes ou indirectes, l'obligation de souscrire une affiliation à la mutuelle militaire.

La question de l'avenir des réserves du Fonds de prévoyance militaire et du Fonds de prévoyance aéronautique, malheureusement devenue presque polémique, a été évoquée au Conseil supérieur de la fonction militaire sans que cela se traduise dans les faits. La tentation d'employer ces fonds à des fins pour lesquels ils n'ont pas été prévus inquiète beaucoup la CNRM. Elle demande à la commission de veiller à leur utilisation exclusive au profit de la communauté militaire, contributrice principale, et d'intervenir auprès de Mme la ministre de la défense pour que, dans les programmes immobiliers construits grâce à eux, des logements soient réalisés au bénéfice des anciens militaires âgés et nécessiteux, qui ressortissent de l'action sociale.

Enfin, la CNRM tient beaucoup à ce que le projet de loi de finances pour 2007 contienne une amorce de réponse à la question de l'harmonisation des indices servant au calcul des pensions d'invalidité des personnels non-officiers des armées de terre, de l'air, de la gendarmerie et des services communs. En outre, il serait bon que les bonifications pour service en campagne acquises par les jeunes militaires en opérations extérieures (OPEX) soient prises en compte lorsqu'ils quittent l'armée et sont rattachés au régime général de la sécurité sociale.

M. Jean Bihan, président national de l'Union nationale des sous-officiers en retraite (UNSOR), après avoir précisé qu'il intervenait au nom de l'ensemble des associations membres du Comité d'action des anciens militaires et marins de carrière (COMAC), a remercié le président de la commission pour son courrier en réponse au rapport de la Cour des comptes, qui laissait entendre que les retraités militaires étaient des nantis, ainsi que pour ses réponses concernant les fonds de prévoyance.

Depuis le 1^{er} janvier 2004, les pensions sont revalorisées chaque année à proportion de l'évolution prévisionnelle de l'indice des prix à la consommation hors tabac. Le risque de rupture d'équilibre par rapport aux retraites versées antérieurement à 2004, sur lequel l'UNSOR avait alerté la commission, apparaît maintenant fondé. L'indice des prix à la consommation retenu semble être celui fourni par l'INSEE fin octobre. Les prix ayant augmenté de 2 % entre janvier 2005 et janvier 2006, puis de 1,9 % entre février 2005 et février 2006, le taux de 1,8 % de progression au 1^{er} janvier 2006 semble inexact. Ne vaudrait-il pas mieux revoir le système, attendre l'indice de fin décembre et revaloriser les pensions fin février en prenant en compte l'indice réel de l'année écoulée ? Bien qu'animés par le sentiment de solidarité nationale, les retraités s'inquiètent d'une baisse évidente de leur pouvoir d'achat.

La situation des veuves de retraités militaires les plus anciennes demeure préoccupante, certaines d'entre elles subsistant avec des ressources les situant en dessous du seuil de pauvreté. Le COMAC sollicite l'intervention de la représentation nationale afin d'appeler l'attention du Gouvernement sur ces cas particuliers. Par ailleurs, la loi portant réforme des retraites défavorise les veuves lors du partage de la pension de réversion entre conjoints survivants.

Le COMAC prêche également le plus grand intérêt à la prise en compte de l'ensemble des bonifications annuitaires.

Le président Guy Teissier s'étant enquis des catégories de veuves pouvant vivre sous le seuil de pauvreté, **M. Jean Bihan** a expliqué qu'il s'agissait de femmes âgées, n'ayant jamais travaillé.

M. Michel Lachaud, président de la Fédération nationale des officiers mariniers, quartiers-maîtres en retraite et veuves (FNOM), a remercié à son tour le président de la commission pour sa lettre adressée au premier président de la Cour des comptes, dont le rapport avait touché un point sensible des militaires et anciens militaires : alors que l'article L. 1 du code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR) fait des pensions militaires une rémunération pour services rendus à

la nation, en percevoir une tend à devenir une faute. Il conviendrait d'avancer sur le dossier des délais d'instruction des pensions militaires d'invalidité car le système actuel est très lourd.

Après avoir noté que la marine nationale, pendant dix-huit mois, se retrouvera pour la première fois de son histoire dépourvue de groupe aéronaval du fait du grand carénage du *Charles-de-Gaulle*, et que l'entrée en fonction du *Tonnerre* n'y suppléera pas, M. Michel Lachaud souhaite obtenir des informations sur le chantier du second porte-avions.

Le président Guy Teissier a souligné que le *Mistral* et le *Tonnerre* sont deux très beaux bâtiments ; les petits soucis rencontrés par le premier en ce qui concerne les systèmes d'armes ne se reproduiront pas pour le second.

M. Charles Cova a ajouté que le programme de deuxième porte-avions progressait et que M. Jean-Marie Poimboeuf, président-directeur général de DCN, avait levé les inquiétudes de la commission à propos de la collaboration avec les Britanniques. Une ligne budgétaire considérable – environ 950 millions d'euros – a d'ailleurs été votée au budget 2006. Il s'est donc dit rassuré mais vigilant et a invité M. Michel Lachaud à interroger les autorités de la marine, qui suivent le dossier d'extrêmement près.

M. Jacques Porcheron, président de l'Association nationale et fédérale d'anciens sous-officiers de carrière de l'armée française (ANFASOCAF), a appelé l'attention de la commission sur un jugement du 19 janvier 2005 du tribunal de grande instance de Paris, par lequel un sous-officier du grade d'adjudant-chef en retraite de l'armée de l'air a obtenu la revalorisation du niveau de sa pension par rapport aux militaires du même grade de la marine, c'est-à-dire les maîtres principaux. Le montant des pensions de tous les officiers, quelle que soit leur armée, est identique. Dans son jugement, le tribunal constate qu'il y a eu discrimination entre des non-officiers de la marine et des non-officiers des autres armées. Cette décision de justice s'impose car elle n'a pas fait l'objet d'appel de la part du ministère de la défense. Alors, pour quelles raisons ne l'applique-t-il pas ?

M. Bernard Thibault, secrétaire général adjoint de l'Union nationale du personnel en retraite de la gendarmerie (UNPRG), a demandé s'il était envisagé d'étendre la mesure d'aide financière aux filles ou fils de mère ou de père mort en déportation, instituée par le décret n° 2004-750 du 27 juillet 2004, aux personnes dont le père, après avoir été fait prisonnier sur le territoire national et transféré dans un stalag, y a trouvé la mort suite à une action de guerre.

Puis il s'est interrogé sur la situation administrative des militaires de la gendarmerie détachés en opérations extérieures et pour lesquels aucun journal de marche n'est établi lorsqu'ils n'interviennent pas en unité constituée.

M. André Dosset, vice-président de la Fédération nationale des retraités de la gendarmerie (FNRG), a annoncé qu'il remettrait à la commission la motion votée lors du dernier congrès de son mouvement, organisé à Nantes en janvier 2006, qui aborde les questions de la perte du pouvoir d'achat des retraités, du rapprochement des mutuelles et surtout des fonds de prévoyance militaire.

M. Jacques Bourillet, vice-président de l'Association nationale des officiers de carrière en retraite (ANOCR), a rappelé que l'article 12 de la loi portant statut général des militaires dispose que les fonds de prévoyance « *sont conservés, gérés et utilisés exclusivement au profit des ayants droit et de leurs ayants cause* ». En première mesure, il y a lieu de préserver ces avoirs de toute convoitise en les plaçant dans un établissement d'intérêt public. Il convient ensuite d'abaisser les cotisations payées par les personnels d'active et d'augmenter les prestations versées. Il importe enfin de réfléchir à l'emploi de ces fonds, dans l'esprit de la loi. A cet effet, l'ANOCR suggère de mettre sur pied un comité d'emploi des fonds de prévoyance, composé de représentants de l'administration de la

défense ainsi que de personnels d'active et de réserve. Cette instance proposerait des solutions, après une large consultation menée dans la sérénité. Plusieurs pistes pourraient être explorées : soutien à la reconversion des militaires ; contribution à la recherche d'une solution au problème du logement des militaires ; aide supplémentaire aux ayants droit, tout spécialement pour les veuves et les enfants des personnels décédés en service...

Les retraités militaires ont été surpris de lire dans le rapport de la Cour de comptes qu'ils bénéficiaient d'un régime de retraite favorable par rapport aux autres membres de la fonction publique. Tous les retraités militaires seraient gravement choqués par une remise en cause des dispositions qui viennent d'être adoptées, en 2005, dans la loi portant statut général des militaires, et en 2003, dans la loi sur les retraites.

Si toutes les actions entreprises à propos de la revalorisation des retraites des lieutenants, en particulier celles conduites par le président de la commission, ont abouti, il a fallu attendre un an pour que les intéressés bénéficient des nouvelles dispositions : ils en ont ressenti les effets en mars 2006, avec un effet rétroactif au 1^{er} juillet 2005.

Les retraités militaires ont été profondément blessés de voir leur position statutaire disparaître, même si leur « lien avec l'institution » a été réaffirmé. Cette dernière formulation ne saurait remplacer la force significative d'une position statutaire, marquant la considération de la nation. Cette mesure, ressentie comme une mise à l'écart du monde de la défense, risque de démobiliser les retraités militaires dans les actions qu'ils mènent naturellement et discrètement pour promouvoir l'esprit de défense dans leur entourage, les associations et les écoles, ainsi que pour participer au devoir de mémoire. Il serait dommage pour la vie sociale de tout le pays qu'ils cessent de faire valoir l'esprit de solidarité et l'éthique qui les ont animés pendant leur activité sous l'uniforme et qui les animent toujours. Il y a donc lieu de trouver une nouvelle formulation, exprimant de manière claire et significative les liens entre les retraités et la défense.

M. Bernard Lefèvre, président du Syndicat des anciens médecins des armées (SAMA), a confirmé que la reconnaissance de l'armée revêtait une importance psychologique pour les retraités. En effet, à l'époque de la professionnalisation, l'image de l'armée dépend aussi du message que font passer les retraités.

Année après année, le SAMA poursuit son aide à la réinsertion des anciens médecins des armées et veille aux intérêts des retraités tout en restant fermement attaché au service de santé. C'est dire combien une action syndicale purement professionnelle peut être utile quand elle est pratiquée sans arrière-pensée.

L'année dernière, le SAMA avait fait part à la commission de la création de son observatoire à la reconversion, chargé de mieux comprendre les problèmes des jeunes retraités et de comparer l'évolution parallèle des carrières civiles et militaires des médecins issus du même corps. Cet organisme commence à apporter des renseignements, grâce à l'aide de la direction centrale du service de santé des armées, qui exploite ses enquêtes. Parallèlement, une nouvelle version du guide à la reconversion, préparé sous l'égide du SAMA, sera bientôt éditée par la direction de la fonction militaire et du personnel civil du ministère de la défense, en plein accord avec le service de santé des armées.

Par ailleurs, l'instauration du médecin traitant et de la filière des spécialistes favorise la circulation des patients entre un généraliste et ses correspondants habituels, ce qui peut léser l'ancien médecin militaire, bien souvent inconnu lorsqu'il s'installe. La mise en route de ce nouveau système étant difficile, il est impossible d'en tirer une quelconque conclusion ; le SAMA reste donc vigilant.

Une réelle difficulté de reconnaissance des titres des anciens médecins des armées persiste. La solution, toujours attendue, consisterait à clarifier la situation en établissant une fois pour toutes, par décret, l'équivalence entre les titres de chef de clinique et d'assistant des hôpitaux des armées. Cela n'aurait aucun coût pour la communauté et éviterait bien des tracasseries inutiles.

Le chantage éhonté des assureurs – plus de 500 % d'augmentation – à l'égard des spécialités dites « à risque », telles la chirurgie, l'anesthésie, l'obstétrique ou l'échographie, est une gêne majeure pour l'exercice médical. Cette situation intolérable, qui ne repose sur aucune étude de sinistralité sérieuse, est parfaitement connue des ministères concernés. Plus de 15 000 médecins attendent l'autorisation du ministère des finances pour fonder leur propre assurance, adossée à des groupes sérieux. Il ne leur restera bientôt plus que l'expression des urnes pour se faire entendre !

Dans un autre domaine, celui des anciens combattants, le SAMA continue de conseiller bénévolement des anciens militaires, un peu perdus face au tribunal des pensions. Ce travail, encore mal connu et pas toujours aisé, rend de réels services. Les efforts accomplis pour améliorer les délais d'instruction des pensions sont appréciables.

M. Bernard Lefèvre a complimenté la commission pour les améliorations annoncées dans les actions de chancellerie pour les retraités les plus méritants.

Le service de santé a été perturbé plus que tout autre par la professionnalisation des armées, sans que le nombre et la qualité de ses missions s'en trouvent pour autant réduits. Ce service fonde sa politique, entre autres, sur un recrutement important afin de conserver un contrôle qualitatif et quantitatif suffisant. Cet effort doit bien entendu être poursuivi mais la réserve opérationnelle offre également un apport circonstanciel utile. Le SAMA, qui regroupe un grand nombre d'anciens du corps en a pris conscience et se propose d'être le fer de lance de cette réserve ; c'est dans cet esprit que son président a signé un nouvel engagement et s'est porté volontaire pour une prochaine OPEX, afin de pouvoir tester les difficultés éventuelles et d'aider à leur résolution.

Le président Guy Teissier a alors apporté les éléments de réponse suivants :

– Le ministère de la défense reconnaît qu'il existe une distorsion entre les officiers mariniers et les sous-officiers des autres armées en matière de pensions militaires d'invalidité. Cette iniquité résulte de l'absence d'harmonisation de règles édictées à une époque où chaque armée dépendait d'un ministère autonome. Une étude a chiffré à près de 10 millions d'euros le coût de la réparation de cette injustice, dans l'hypothèse où les pensions militaires d'invalidité de toutes les armées seraient alignées sur celles de la marine. La ministre de la défense a donné son accord de principe pour que soit mis en œuvre un alignement progressif des taux. Une première tranche de 850 000 euros doit être prévue dans le projet de budget pour 2007. Compte tenu de l'importance du coût du rattrapage, seul un plan à long terme, sur une dizaine d'années, est envisageable. Le tribunal des pensions militaires d'invalidité a effectivement donné raison à un plaignant, ancien sous-officier de l'armée de l'air, qui réclamait l'alignement de sa pension sur le barème de la marine. Conscient de l'injustice, le ministère de la défense a décidé de ne pas faire appel de cette décision, qui confirme la nécessité de démarrer la mise en œuvre du plan de rattrapage.

– La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a mis fin au dispositif de transposition automatique aux retraités des mesures salariales générales et des réformes statutaires prises au profit des personnels en activité. Les agents publics civils et militaires retraités voient désormais leur pension progresser en fonction de l'indice des prix. Depuis l'entrée en vigueur de la réforme des retraites, ce nouveau mode d'indexation a permis aux retraités de bénéficier d'une revalorisation de leurs pensions de 1,5 % au 1^{er} janvier 2004, de 2 % au 1^{er} janvier 2005 et de 1,8 % au 1^{er} janvier 2006. La hausse des prix en France, selon les chiffres mêmes de l'INSEE, a bien été évaluée à 1,8 % en 2005.

L'augmentation décidée au 1^{er} janvier 2006 apparaît donc cohérente. S'il était normal que les militaires participent à l'effort national de sauvegarde du système de retraites, la réforme de 2003 a tenu le plus grand compte des spécificités du métier des armes en préservant les dispositions propres aux militaires.

– Les pensions de réversion servies aux veuves d'anciens militaires relèvent des régimes spéciaux de retraite des agents publics, qui obéissent au code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR). Ainsi, la pension de réversion servie aux veuves des fonctionnaires civils et militaires correspond à 50 % de la pension qu'aurait obtenue le conjoint. Ce taux est légèrement inférieur à celui du régime général de la sécurité sociale, égal à 54 %. Toutefois, les règles d'attribution de ces pensions sont plus favorables que celles du régime général : la pension de réversion est servie quelle que soit la situation de l'intéressé(e), ce qui n'est pas le cas de la pension de réversion du régime général, dont le versement est soumis à des conditions de ressources. Les veuves ou veufs de militaires ne sont donc pas désavantagés par rapport aux veuves ou veufs de fonctionnaires civils. Revendiquer, comme certains en sont tentés, un alignement du taux sur celui du secteur privé serait risqué dans la mesure où il pourrait être exigé, en contrepartie, que les conditions de ressources soient également homogénéisées.

- En application de la loi Morice de 1947, l'Etat employeur accorde aux mutuelles de la fonction publique un soutien par des subventions ainsi que par la mise à disposition d'agents et de locaux comprenant la prise en charge des frais de fonctionnement courant. Ce cadre d'intervention a été remis en cause en 2005 : la Commission européenne, le 22 juillet, a recommandé à la France de modifier les aides étatiques aux mutuelles de fonctionnaires fédérées au sein de la Mutualité fonction publique, en considérant qu'elles contrevenaient aux règles de concurrence en matière d'assurance complémentaire maladie. Le Conseil d'Etat, par un arrêt du 26 septembre 2005, a enjoint à l'Etat d'abroger dans un délai de six mois les dispositions réglementaires prévoyant le versement de subventions aux seules mutuelles de la fonction publique, parce qu'elles induisent une rupture d'égalité. Le ministère de la défense a versé une dernière fois, en février 2006, une subvention d'un montant total de 8 471 890 euros aux cinq mutuelles de la défense : la Mutuelle de l'armée de l'air, la Mutuelle des sapeurs pompiers de Paris, la Caisse nationale du gendarme-Mutuelle de la gendarmerie, la Mutuelle nationale militaire et la Mutuelle civile de la défense. Les services du ministère ont préparé des projets de redéploiement de crédits de 8,5 millions d'euros pour financer, dans le cadre du budget 2007, plusieurs mesures d'action sociale : développement, par le biais du chèque emploi service universel, d'emplois adaptés aux besoins de la population militaire ; mise en œuvre d'un plan d'accroissement des capacités d'accueil de jeunes enfants ; souscription de places en foyer pour les retraités. Cinq conventions précisant les conditions de remboursement des personnels mis à disposition des mutuelles à compter du 1^{er} janvier 2007 sont en cours de négociation. Conformément aux demandes de la Confédération nationale des retraités militaires, les assemblées générales des mutuelles prévues en 2006 devraient mettre en place des mesures d'intégration des moyens entre mutuelles. Par ailleurs, la participation des mutuelles militaires, avec voix consultative, au conseil d'administration de la Caisse nationale militaire de sécurité sociale, est envisagée.

– Les militaires n'ayant pas effectué quinze ans de service ne peuvent bénéficier d'une pension de retraite à jouissance immédiate. Ils sont affiliés rétroactivement au régime général d'assurance vieillesse et à l'Institut de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et collectivités publiques (IRCANTEC). Ils ne peuvent conserver au sein de ces régimes les bonifications spécifiques aux pensions militaires de retraite, notamment la bonification du cinquième, la bonification pour campagne et la bonification pour services aériens ou subaquatiques. La perspective de prise en compte de ces dispositifs n'a pas été retenue par le Gouvernement car elle aurait permis aux anciens militaires de percevoir une retraite à taux plein plus tôt qu'actuellement dans le cadre du régime général, en contradiction avec les objectifs de la réforme des retraites. Le ministère de la défense a donc proposé que les anciens militaires concernés bénéficient d'une indemnité nouvelle, valorisant leurs services militaires

spécifiques lorsqu'ils quittent le service. La mise en œuvre de cette mesure serait concomitante avec celle de la réforme de l'IRCANTEC, qui doit assurer l'équilibre de ce régime.

– La loi n° 75-1000 du 30 octobre 1975 permet aux officiers de carrière de quitter l'armée avant la limite d'âge. Son article 5 offre la possibilité, pour un officier qui se trouve à plus de quatre ans de la limite d'âge de son grade, sur demande agréée par le ministre de la défense, de bénéficier d'une pension de retraite calculée sur les émoluments du grade supérieur. Certaines associations demandent l'extension du dispositif aux sous-officiers. Le ministère de la défense n'a jamais exprimé le souhait d'une telle extension, pour plusieurs raisons. La mesure a été mise en œuvre pour les officiers compte tenu de la nécessité d'aérer le haut de la pyramide des officiers de carrière, impératif qui n'existe pas pour les sous-officiers. En effet, les carrières de ces derniers doivent être courtes pour maintenir un encadrement de contact jeune, ce qui est satisfait par les spécificités de leur gestion : tous les sous-officiers sont recrutés sur contrat et tous n'accèdent pas au statut de carrière. Par ailleurs, les limites d'âge des sous-officiers de carrière sont globalement inférieures à celles des officiers. Les sous-officiers bénéficient également de dispositifs incitant à leur départ précoce, la retraite à jouissance immédiate après quinze ans de service et l'indemnité de départ du personnel non-officier accessible entre neuf et onze ans de service. Enfin, l'extension aux sous-officiers de la possibilité de quitter le service avec le grade supérieur aurait un coût budgétaire élevé, en particulier en matière de pensions.

– Dans un rapport publié en février 2006, la Cour des Comptes a évoqué les pensions de retraite des militaires. Un courrier a été adressé à son Premier président pour s'élever contre les conclusions de cette étude. La loi du 2 août 2003 réformant le régime des retraites a eu pour conséquence de faire participer les militaires à l'effort national de solidarité par l'allongement de la durée d'activité en augmentant la durée de service nécessaire pour obtenir une pension à taux plein. Cette orientation a été confirmée par la loi du 24 mars 2005 portant statut général des militaires, qui a relevé les limites d'âge et augmenté le service maximum pour l'ensemble des militaires. Le « réexamen attentif des régimes de retraite des militaires » évoqué par la Cour des Comptes ne paraît pas opportun et pourrait s'apparenter à une marque de défiance à l'égard de personnels ne pouvant légalement exercer toutes les libertés syndicales et politiques. Le métier des armes est un engagement qui ne ressemble à aucun autre car il peut aller jusqu'au don de sa vie ; c'est ce qui justifie la différenciation et le respect qu'il convient d'accorder à celles et ceux qui l'ont embrassé.

– Le fonds de prévoyance militaire (FPM) et le fonds de prévoyance aéronautique (FPA), abondés par les cotisations des militaires, constituent une sorte d'assurance-vie non exclusive. Ces fonds versent des allocations aux militaires victimes d'accidents en service ou, en cas de décès, à leurs familles. L'existence de ces fonds, déjà ancienne, est réaffirmée dans l'article 12 du statut général des militaires et ces derniers y sont très attachés. Les cotisations sont fixées par décret interministériel et les prestations versées le sont par arrêté interministériel. Compte tenu du grand nombre de cotisants et du faible nombre d'accidents, ces fonds sont richement dotés et leur volume augmente constamment, suscitant des convoitises. Les allocations versées représentent environ 13 millions d'euros par an ; les cotisations perçues atteignent quelque 29 millions d'euros. Les intérêts, gérés par la Caisse des dépôts et consignations, s'élèvent à 8 millions d'euros par an. L'Etat, qui abonda jadis ces fonds pour environ 30 millions d'euros, a cessé ses versements depuis bien longtemps. Au total, ils s'élèvent à 630 millions d'euros – 424 pour le FPM, 206 pour le FPA – et s'accroissent d'environ 24 millions par an. Le ministère de la défense et la Caisse des dépôts ont calculé qu'un fonds prudentiel de 130 millions d'euros suffirait à parer aux pires éventualités. Le montant actuel paraît beaucoup trop important et chacun reconnaît qu'il est dommage que de telles sommes restent inemployées. Le ministère de la défense propose tout d'abord de stabiliser les fonds en réduisant les cotisations de moitié et en augmentant les allocations versées. Il est également envisagé de ramener les fonds aux 130 millions d'euros jugés nécessaires et d'utiliser les 500 millions d'euros qui dorment dans le cadre de mesures

d'aide au logement des militaires : 100 millions d'euros permettraient la construction de 800 logements à loyer modéré qui seraient loués aux militaires dans les régions où le coût du loyer est particulièrement onéreux et 50 millions d'euros permettraient, sur trois années, la construction de 1 500 logements rétrocédés à des militaires accédants à la propriété, avec une décote de 5 à 10 %. Ce projet ne peut toutefois être mis en œuvre, compte tenu de l'opposition du ministère des finances, qui considère que ces fonds sont publics et doivent être reversés au budget général de la nation. Le ministère de la défense estime au contraire qu'il s'agit de fonds privés. L'absence de consensus interministériel interdit la signature des décrets et arrêtés nécessaires.

– La commission a pris bonne note de la création par le Syndicat des anciens médecins des armées (SAMA) de l'observatoire à la reconversion. Les deux parlementaires chargés de la reconversion, MM. Michel Dasseux et Hugues Martin, ont déjà pris contact pour un entretien dans le cadre du rapport d'information qu'ils doivent présenter en juin. La commission est bien consciente des difficultés en matière de reconnaissance des titres des anciens médecins militaires. Selon les services spécialisés du ministère de la défense, il est vrai que les titres de chef de clinique et d'assistant des hôpitaux des armées ne font pas l'objet d'une équivalence systématique, ce qui peut s'avérer pénalisant pour une inscription dans le secteur 2. Mais cela n'empêche nullement un médecin militaire de s'inscrire au conseil de l'ordre des médecins et de se reconvertir dans le secteur civil. Ceux qui se reconvertissent dans le secteur hospitalier public peuvent subir une légère pénalité en matière indicielle mais les médecins militaires qui choisissent la fonction publique hospitalière sont relativement rares, dans la mesure où cette option leur fait perdre le bénéfice du cumul de leur retraite et de leur revenu d'activité. Lorsque surgissent des difficultés particulières en matière de reconnaissance de titre ou de spécialisation, le conseil de l'ordre est saisi et rend une décision en conscience. Les services du ministère de la défense ont indiqué ne pas avoir eu connaissance de cas d'anciens médecins militaires dont les compétences n'aient pas été reconnues par le conseil de l'ordre.

– La commission ne peut que partager la préoccupation du SAMA devant l'augmentation faramineuse et souvent injustifiée des primes d'assurance. Il apparaît éminemment regrettable que le ministère des finances retarde la constitution d'une assurance qui semble souhaitée par un grand nombre de praticiens et qui pourrait constituer un début de solution. Toutefois, ce problème concernant l'ensemble de la profession et pas seulement les médecins issus du monde militaire, la solution devra être globale.

– Enfin, la commission attache la plus grande importance à la réserve militaire. Après le rapport d'information qu'elle a publié en 2004, elle s'est attachée à améliorer la législation en vigueur en modifiant et en adoptant le projet de loi récemment soumis à la représentation nationale par le ministre de la défense. Les débats ont été animés et ont abouti à l'alignement des statuts des officiers, sous-officiers et militaires du rang d'active et de réserve. La commission est bien placée pour connaître l'importance de la réserve militaire – elle compte plusieurs réservistes en son sein – et maintiendra sa vigilance sur ce sujet.

*

* *

Mercredi 10 mai 2006

*Présidence de M. Edouard Balladur,
président de la commission des affaires étrangères,
et de M. Guy Teissier, président de la commission de la défense*

Audition, conjointe avec la commission des affaires étrangères, de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, sur la situation au Tchad.

La commission de la défense et des forces armées, conjointement avec la commission des affaires étrangères, a entendu Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, sur la situation au Tchad.

M. Edouard Balladur, président de la commission des affaires étrangères, a remercié Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, d'avoir accepté de participer à cette audition, conjointe avec la Commission de la défense nationale et des forces armées, qui sera consacrée principalement à la situation au Tchad.

M. Guy Teissier, président de la commission de la défense nationale et des forces armées, a souhaité qu'au-delà des problèmes militaires, la ministre de la défense puisse aborder le contexte géostratégique dans lequel la France a été amenée à aider le président Idriss Deby et les évolutions possibles de l'après-crise.

Mme Michèle Alliot-Marie a observé que les élections organisées il y a une semaine auraient, à en croire des résultats non encore définitifs, donné la victoire au président sortant, M. Idriss Deby. Le calme dans lequel s'est déroulée cette consultation ne peut toutefois faire oublier une participation limitée – 50 % des électeurs – en raison des appels au boycott ; d'ores et déjà, certains opposants ont annoncé de nouvelles attaques.

Sur le plan politique, le Tchad est un pays fragile dont l'unité nationale reste difficile à construire. Depuis dix ans, et plus particulièrement depuis six mois, il est profondément déstabilisé par la situation au Darfour et ses implications interethniques, qui se sont traduites par un afflux de quelque 250 000 réfugiés.

S'étant rendue dans l'est du pays en août 2004 pour superviser l'opération humanitaire à laquelle contribuaient les forces françaises, la ministre de la défense a indiqué qu'elle avait pu mesurer les dangers économiques et sociaux, mais aussi politiques que ce drame faisait courir au Tchad. En décidant de ne pas soutenir la rébellion au Darfour, le président Idriss Deby a perdu ses soutiens traditionnels et des militaires appartenant à sa propre ethnie (Zaghawa) ont fait défection pour créer le Socle pour le changement, l'unité nationale et la démocratie (SCUD). La situation s'est envenimée au point que certains Zaghawas ont tenté de l'éliminer physiquement en 2004 et sont à l'origine des troubles survenus dans l'est du pays depuis la fin 2005.

Pour ce qui est de la situation militaire, les différentes rébellions ont multiplié à partir d'octobre 2005, souvent depuis le Soudan, leurs attaques contre les forces nationales tchadiennes, mais aussi contre les populations civiles et les camps de réfugiés, régulièrement victimes de massacres. Les succès obtenus par les forces loyalistes en décembre 2005 puis en mars 2006 n'ont pas conduit les rebelles à renoncer à leurs actions, puisque plusieurs centaines d'entre eux ont pu arriver le 13 avril dernier aux portes de N'Djamena, certains venant du Soudan, d'autres s'infiltrant par la République centrafricaine. L'armée nationale tchadienne a finalement repris le contrôle de la capitale et de la frontière, au prix de centaines de morts et de blessés.

Mme Alliot-Marie a alors évoqué les trois raisons de la présence des forces françaises au Tchad.

– Il s’agit d’abord, comme dans plusieurs autres pays africains, d’y assurer la protection des ressortissants français, soit environ 1 400 personnes dont la moitié dans la capitale.

– Il en va ensuite du respect des engagements de la France. Notre pays a eu pendant longtemps avec le Tchad un accord de défense, remplacé en 1976 par un accord de coopération militaire, lequel dispose que la France apporte son concours en personnels pour l’organisation et l’instruction des forces armées tchadiennes. Sont également prévus la fourniture et l’entretien à titre gratuit ou onéreux de matériels et équipements militaires, ainsi qu’un soutien logistique. En revanche, et à la différence d’un accord de défense, les personnels français détachés ne peuvent en aucun cas participer directement à l’exécution d’opérations de guerre ni de maintien ou de rétablissement de l’ordre ou de la légalité.

– La présence française répond enfin à un souci de stabilisation du continent. Les forces stationnées au Tchad peuvent, au besoin, intervenir à l’extérieur. Or la menace qui pèse sur le Tchad met en danger sa stabilité et, partant, celle de toute la région, d’autant que des rivalités ethniques ressurgissent avec force depuis plusieurs années. Les ethnies étant souvent à cheval sur les frontières, toute crise interethnique dans un pays a des conséquences chez ses voisins ; et le Tchad est précisément au centre des luttes ethniques qui agitent tant le Darfour que la République centrafricaine ou la région des Grands Lacs. C’est la raison pour laquelle les Nations unies, l’Union africaine et l’Union européenne ont, avec la France, condamné toute tentative de prise du pouvoir par la force.

Ce triple souci se traduit par un soutien militaire ciblé. Durant les attaques de mars et d’avril, les forces françaises n’ont à aucun moment participé aux opérations menées par l’armée nationale tchadienne. Le tir de semonce d’un Mirage F1 le 12 avril n’avait pour but que de faire savoir aux colonnes rebelles que la France ne resterait pas indifférente au sort de ses ressortissants et qu’elle saurait au besoin les protéger. Dans ce même but, notre pays a renforcé son dispositif de deux compagnies d’infanterie et de moyens de renseignements, soit 500 hommes en complément des 1 000 habituellement présents. Une bonne partie d’entre eux est déjà répartie – vers le Gabon notamment.

Les forces françaises ont en revanche assuré plusieurs missions conformes à l’accord de coopération : évacuation de blessés tchadiens suite à l’écrasement d’un aéronef le 26 avril ; mission de transport aérien au profit du président Idriss Deby et de sa sécurité rapprochée ; soutien logistique en carburant et assistance au renseignement sous forme de photos aériennes ou d’interceptions de communications.

En conclusion, la ministre de la défense a insisté sur l’opportunité que doivent constituer les récentes élections d’engager un véritable dialogue politique avec la société civile et l’opposition légale, condition indispensable d’une réconciliation et du développement d’un pays qui en a besoin. On ne saurait oublier par ailleurs que la stabilité du Tchad est essentielle au règlement de la crise au Darfour, condition certes non suffisante, mais nécessaire. Enfin, la présence de ses unités au Tchad permettra à la France d’apporter au besoin un appui aérien aux forces appelées à restaurer la stabilité de la région, éventuellement à une future opération de l’ONU au Darfour, mais également à l’action que l’Union européenne doit mener à l’occasion des élections en République du Congo, étape majeure de la stabilisation de cette région sensible.

M. Edouard Balladur, président de la commission des affaires étrangères, s’est interrogé sur les raisons de la perte d’influence et de l’affaiblissement de la place de la France en Afrique. Expliquant cette évolution par l’influence grandissante d’autres pays, le renforcement du sentiment nationaliste, particulièrement dans les jeunes générations, l’impossibilité pour la France à résoudre dé-

sormais seule les problèmes des pays avec lesquels elle a conservé des liens particuliers, il a demandé à la ministre si celle-ci partageait son analyse et quelles devraient être les priorités de notre politique de défense en Afrique.

Mme Michèle Alliot-Marie a estimé que l'influence d'un pays se mesurait selon plusieurs critères, à commencer par la présence économique. Or celle de la France en Afrique subsaharienne a reculé depuis une vingtaine d'années, même si elle reste importante. Il en est ainsi au Niger, mais également dans des pays africains producteurs de pétrole. On pourrait d'ailleurs se demander pourquoi notre pays s'est relativement moins préoccupé de cette ressource en Afrique qu'ailleurs. Sur le plan pétrolier, les Américains sont de fait beaucoup plus présents au Tchad que les Français.

Notre influence politique doit être appréciée à la façon dont notre présence est perçue par les populations, mais également à l'attitude des dirigeants. Qu'on le veuille ou non, la France demeure une référence pour les gens, en brousse comme en ville. Mais du côté des dirigeants politiques et économiques, la situation devient de plus en plus ambiguë dans la mesure où, si les anciens ont été très marqués par l'influence française, les nouvelles générations manifestent un désir croissant d'émancipation, se tournant notamment vers les Etats-Unis qui, par exemple dans le domaine universitaire, ont une politique plus dynamique que la nôtre.

Au reste, ces nouveaux dirigeants sont sans doute moins attirés par les Etats-Unis en tant que tels que par un pays susceptible, à leurs yeux, de contrarier le plus la France – on peut citer la Côte-d'Ivoire où, d'ailleurs, les Américains se sont abstenus de réagir aux sollicitations qui leur étaient adressées –, quand ils ne sont pas tentés de chercher dans leur identité nationale une raison de combattre la présence française. Certains semblent adopter des pratiques délibérément claniques et contraires à la conception française du fonctionnement d'un Etat moderne.

Un autre pays est de plus en plus présent en Afrique : la Chine. Si ses interventions restent pour l'heure d'ordre essentiellement économique – construction de barrages et d'équipements publics par exemple –, elle n'est à l'évidence pas sans visées politiques. La Chine veut trouver en Afrique des alliés qui, à terme, renforceront son poids politique international – ce qui explique qu'elle ne se tourne pas exclusivement vers les pays susceptibles de lui apporter des ressources énergétiques ou des matières premières.

Le monde bouge et il est normal que l'Afrique et les mentalités africaines évoluent. La France y a des liens très anciens, mais également des responsabilités ; elle ne saurait s'en désintéresser. Mais elle doit sans doute changer ses façons de faire et notamment ne plus agir seule. Elle a le devoir de continuer à aider l'Afrique à faire face à ses problèmes de stabilisation politique et de développement, mais elle n'en a pas seule les moyens. C'est l'Europe tout entière qui doit intervenir.

La ministre a précisé qu'elle avait en conséquence proposé à ses collègues européens en charge de la défense et des affaires étrangères d'élargir au niveau européen le concept RECAMP (Renforcement des capacités africaines au maintien de la paix), proposition acceptée et qui se concrétisera très rapidement par la présence d'officiers de plusieurs pays européens dans les états-majors afin d'accueillir dans les dépôts RECAMP les matériels que les pays européens pourraient mettre à disposition des Etats africains. L'Europe a elle-même intérêt à la stabilisation et au développement de l'Afrique. Ce continent peut lui fournir des ressources énergétiques qui s'avèreraient cruciales si une crise majeure survenait avec l'Iran par exemple. Et l'on aurait tort d'oublier, lorsque l'on débat du projet de loi sur l'immigration, que si les crises interethniques se multiplient, les populations ne se contenteront plus de migrer de quelques centaines de kilomètres : fuyant les génocides, démunies de tout, elles afflueront vers le premier continent qui leur offrira la certitude de ne pas être massacrées et de disposer d'un minimum de ressources, c'est-à-dire vers l'Europe. Il est déjà difficile de contenir quelques milliers d'immigrants clandestins ; ne pas aider l'Afrique à se stabiliser et à se développer,

c'est s'exposer dans quelques années à l'immigration illégale de millions d'Africains des régions subsahariennes.

M. Guy Teissier, président de la commission de la défense nationale et des forces armées, a indiqué qu'il avait pu constater lors de sa visite fin 2004 à un camp de réfugiés aux alentours d'Abéché, dans l'est du Tchad, la qualité du travail des ONG et surtout les excellentes relations qui, au fil du temps, s'étaient tissées entre elles et les militaires français. Il n'en reste pas moins que l'entassement de réfugiés, dans des conditions parfois très précaires, sur des terres où les ressources en eau et les pâturages sont déjà limités, crée de sérieux conflits avec les habitants, d'autant que cette semi-sédentarisation de populations autrefois nomades risque fort de les ancrer dans l'assistanat et l'inaction. Les jeunes gens qui vivent dans les camps peuvent aussi être amenés à s'enrôler dans des forces extrémistes dont la rhétorique est souvent calquée sur celle de Ben Laden : celui-ci n'a-t-il pas dernièrement parlé, à mots couverts, du Soudan et de la déstabilisation entamée de cette région ? Quelle appréciation porter sur l'action des ONG et le soutien que les militaires français doivent leur apporter ?

Mme Michèle Alliot-Marie a admis que ces camps représentaient de réels dangers pour les réfugiés eux-mêmes, la violence y prospérant du fait de la précarité, mais également le risque d'y voir s'y développer des foyers de recrutement pour les extrémistes. On l'a vu en Afghanistan où les camps pakistanais ont servi et servent encore de vivier à Al-Qaida et aux talibans. La plupart des grandes ONG ne souhaitent pas les voir se pérenniser au Tchad, particulièrement du côté d'Abéché où elles craignent la déstabilisation des populations voisines qui vivent dans des conditions encore plus difficiles que les réfugiés des camps, à tel point que bon nombre de ces derniers refusent de revenir dans leurs villages une fois la situation stabilisée.

Le soutien des forces françaises vise simplement à aider les ONG lorsque les moyens de celles-ci se révèlent insuffisants : ainsi en a-t-il été à l'été 2004, la saison des pluies empêchant leurs camions de ravitailler les camps. Au demeurant, ce soutien logistique d'urgence s'est limité à 688 tonnes de fret humanitaire, soit 90 rotations de C 160, pour l'essentiel entre le 31 juillet et le 11 septembre 2004. Les ONG savent qu'elles peuvent compter sur les forces françaises en cas de catastrophe majeure ; mais le reste du temps, c'est à elles de gérer leurs affaires.

M. Jean-Michel Boucheron s'est interrogé sur la présence notamment économique de nouveaux acteurs en Afrique, notamment de la Chine, en demandant si l'on trouvait trace de leur influence aux confins du Darfour.

Mme Michèle Alliot-Marie a confirmé que la présence de la Chine restait pour l'heure essentiellement d'ordre économique, même si elle cache sans doute d'autres ambitions. La présence américaine, veut s'inscrire – c'est sa motivation affichée – dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Les Etats-Unis ont en conséquence installé une base à Djibouti, en face de la base française, mais se sont également engagés dans plusieurs autres pays au nom de la lutte contre le GSPC (Groupe salafiste pour la prédication et le combat) ou de la détection d'autres réseaux apparentés ou liés à Al-Qaida. Cette présence ne saurait être interprétée comme une volonté d'évincer notre pays : en témoigne d'ailleurs l'affectation d'ambassadeurs de très grande qualité, manifestant une volonté certaine de coordination avec les actions de la France, comme on a pu l'observer en Côte-d'Ivoire notamment.

Il convient aussi de mentionner la présence d'Israël, officielle ou officieuse, par le biais de certaines sociétés d'armement. En outre, les mercenaires biélorusses ou originaires d'autres Etats de l'ex-URSS sont nombreux. A défaut d'intervenir directement, ces pays ferment les yeux sur les agissements de leurs ressortissants, notamment en matière de fourniture de matériels.

M. Jacques Remiller a rappelé combien il était sensible, en sa qualité de président du groupe d'amitié France-Tchad, à l'évolution de la situation à N'Djamena, où il s'était rendu il y a quelques mois. Tout en partageant totalement l'analyse de la ministre, il a rappelé que les résultats de l'élection présidentielle du 3 mai dernier ne seraient pas connus avant quinze jours et a demandé si des observateurs internationaux y avaient participé et quel soutien la France avait pu apporter au déroulement du scrutin.

S'agissant de l'offensive du Front uni pour le changement menée sur N'Djamena le 13 avril, il s'est enquis des conséquences de cette opération pour la population. Plus globalement, il s'est inquiété à l'idée que la France pourrait se retrouver piégée dans un borbier tchadien, à moins qu'elle ne trouve un moyen d'aider à trouver une issue à la crise humanitaire au Darfour. Il a enfin demandé quelles dispositions seraient prises pour protéger les quelque 1 000 à 1 500 expatriés français au Tchad si les événements de la terrible guerre civile de 1979 venaient à se répéter.

Mme Michèle Alliot-Marie a indiqué que les résultats de l'élection présidentielle seraient connus dès le 14 mai. Cinq candidats étaient en lice et la moitié à peu près des électeurs se sont rendus aux urnes, en présence de soixante observateurs internationaux. Aucune fraude massive n'a été relevée, tout au moins à ce jour.

L'offensive rebelle sur N'Djamena s'est effectuée par petits groupes de quelques véhicules – 70 véhicules au total –, sans réelle coordination. Les tirs entendus dans les faubourgs le 13 avril étaient plutôt le fait d'éléments isolés. On a compté 40 morts et 100 blessés dans les rangs de l'armée nationale tchadienne, les rebelles ayant de leur côté perdu 300 hommes, autant de blessés, plus 150 prisonniers. Les populations civiles semblent avoir assez peu souffert de l'opération proprement dite.

Sans être partie prenante dans cette affaire, la France souhaite participer à la stabilisation du Tchad en encourageant la reprise du dialogue, en tâchant de convaincre que la voie militaire n'est pas la solution et en agissant au plan international avec l'Union africaine, l'ONU, voire des pays qui tentent de faire pression sur les parties tchadiennes et sur le Soudan. Pour l'heure, il n'y a pas de risque de se faire piéger dans un « borbier tchadien », mais seulement de voir le pays s'installer dans l'instabilité du fait de l'incapacité des personnels politiques à rassembler l'ensemble de la population. La sécurisation des expatriés est assurée par les forces françaises sur place – un millier d'hommes – et si nécessaire par les troupes prépositionnées au Gabon ou au Sénégal, qui pourraient intervenir très rapidement. Les plans de regroupement sur des zones permettant la sécurisation et le cas échéant l'évacuation des ressortissants français sont évidemment prêts et seraient mis en œuvre sous la direction de l'ambassadeur de France.

M. Gilbert Le Bris a remarqué que le Tchad jouait un rôle majeur dans le prépositionnement des forces aériennes et terrestres françaises ; ce qui justifie un suivi attentif de l'évolution de la situation. Il s'est demandé si les assaillants connaissaient réellement le rapport de force à N'Djamena. L'offensive rebelle ne résultait-elle pas pour l'essentiel d'intérêts croisés venant du Soudan ou d'ailleurs, chacun espérant une réciprocité en cas de victoire ? Le président Idriss Deby n'a-t-il pas de son côté cherché à impliquer les forces françaises, dont on peut supposer qu'elles lui ont sauvé – discrètement – la vie durant la nuit du 14 mars ? Enfin, les forces françaises stationnées à Abéché ont-elles été placées en alerte durant ces événements ?

Mme Michèle Alliot-Marie a confirmé que l'attaque sur N'Djamena semblait très mal coordonnée et que la journée du 13 avril ne correspondait pas au scénario imaginé par ses commanditaires : alors que les 70 véhicules étaient censés faire diversion pendant qu'une autre opération se serait déroulée dans l'est, il semblerait que cette colonne ait outrepassé les ordres en allant jusqu'à N'Djamena. Des rivalités interethniques sont venues ajouter à la confusion.

Il n'existe aucune preuve d'une implication directe du Soudan, tout au moins du gouvernement soudanais. Certains des pick-up utilisés avaient été volés à des ONG basées au Soudan ; les forces rebelles ont dû plutôt bénéficier de complicités locales ou régionales. Les ethnies étant à cheval sur la frontière, il est difficile de dire quelle était la nationalité réelle des intervenants. Il y a eu incontestablement des pressions sur le président soudanais, mais il n'existe à ce jour aucune preuve d'une implication directe de sa part.

Le président Idriss Deby n'a pas poussé la France à intervenir. Sentant rapidement que l'opération sur N'Djamena n'était qu'une diversion, il a délibérément laissé ses troupes massées à la frontière, décision qui, au départ, paraissait incompréhensible. Il s'est probablement produit le 14 mars une tentative de coup d'Etat, voire de destruction de son avion au moment de l'atterrissage. Peut-être la présence des forces françaises l'a-t-elle empêché d'aboutir. Quant aux forces basées à Abéché – 123 hommes au total –, elles n'ont pas été mises en alerte.

M. Jacques Myard s'est étonné que les ONG surveillent si mal leurs véhicules.

Mme Michèle Alliot-Marie a précisé que tous les pick-up en question n'avaient pas été volés aux ONG.

M. Jacques Myard a estimé que le Soudan était bel et bien impliqué dans cette affaire. Si le coup de semonce tiré par un avion français était officiellement censé rappeler que la France protégerait ses ressortissants, conformément à l'accord de coopération, il n'en reste pas moins que le Tchad est un pays pivot dont il est essentiel pour la France et l'Europe de préserver la stabilité. Il n'y a pas de honte à faire preuve de fermeté, si tel est l'intérêt de la France et de la communauté internationale et si cette politique évite des catastrophes par la suite.

M. Edouard Balladur, président de la commission des affaires étrangères, a souligné que Mme la ministre avait précisément insisté sur la nécessité de la stabilisation politique du continent et l'on ne peut que partager cet objectif. Pour autant, le risque est permanent de voir l'intervention de la France, fût-elle demandée par des gouvernements légitimes, être interprétée comme une immixtion dans les affaires intérieures d'un pays – on l'a vu en Côte-d'Ivoire. La question qui se pose est de savoir comment éviter cet écueil.

M. Guy Teissier, président de la commission de la défense nationale et des forces armées, s'est interrogé sur la solidité de l'accord conclu entre le gouvernement soudanais et la rébellion au Darfour comme sur l'efficacité d'une intervention des Nations unies, à supposer qu'elle soit vraisemblable.

Mme Michèle Alliot-Marie n'a pas contesté la réalité d'une implication soudanaise au niveau local. La rébellion a certes volé des pick-up aux ONG, mais elle a également de l'argent. En Afrique, il est malheureusement possible d'utiliser des mercenaires, de bénéficier de différents trafics, de faire même appel à des entreprises qui proposent des révolutions ou des coups d'Etat « clés en mains ». Les enjeux sont donc extrêmement complexes.

Il n'est pas question d'avoir honte de l'action de la France, mais tout simplement d'admettre qu'elle ne peut et ne doit pas être le gendarme de l'Afrique. Elle n'en a pas les moyens et un tel engagement pourrait être contre-productif : il est nécessaire que les Africains s'impliquent dans ces efforts de stabilisation, comme commencent à le faire leurs forces, sous les ordres de l'Union africaine. Malheureusement, celle-ci n'a pas pour l'heure une autorité suffisante et les forces africaines manquent de moyens et de savoir-faire. C'est la raison pour laquelle la France leur apporte son soutien, à la demande des instances internationales. L'armée française n'intervient que dans le cadre de la légalité internationale, comme cela a été le cas au Tchad, de façon à ce que l'action de notre pays ne puisse être

interprétée comme une ingérence. L'objectif n'est pas de gagner une bataille, mais de gagner la paix et la stabilité, et elle peut être plus efficacement assurée par la présence d'une majorité d'Africains dans les contingents de l'ONU.

L'accord signé à Abuja le 5 mai par le gouvernement soudanais et une partie de la rébellion prévoit un partage des richesses et du pouvoir ; reste à savoir s'il sera appliqué. L'Union européenne, explicitement mentionnée, doit participer aux côtés des Etats-Unis et des Nations unies à l'observation du cessez-le-feu.

La ministre de la défense a déclaré que sa position à l'égard des Nations unies était assez tranchée : les décisions de l'ONU manquent de fermeté et les mandats accordés à ses troupes sur le terrain les privent le plus souvent de toute efficacité. C'est ainsi que les événements de Bouaké en Côte-d'Ivoire s'expliquent avant tout par le fait que les militaires n'avaient pas le droit de faire feu. L'ONU devrait pouvoir adopter des résolutions suffisamment robustes, tel pourrait être d'ailleurs un des objectifs des réformes qui sont envisagées. En outre ses forces sont rarement à la hauteur de la tâche confiée : non seulement elles n'ont ni la formation ni l'équipement nécessaires, mais elles sont beaucoup trop éparpillées.

M. Edouard Balladur, président de la commission des affaires étrangères, a parlé d'une « présence passive ».

M. Joël Hart a observé que bon nombre des accords signés par la France remontaient à fort longtemps et que l'ONU pouvait avoir des intérêts différents. Il peut donc y avoir une certaine incohérence entre les engagements auxquels notre pays a souscrit et le rôle qu'il se retrouve à jouer en Côte-d'Ivoire, par exemple, sous les auspices de l'ONU. La nouvelle donne internationale pourrait-elle amener à reconsidérer les accords signés entre la France et certains pays africains ?

Mme Michèle Alliot-Marie a fait valoir que, par l'intermédiaire de l'Union européenne, la France apporte désormais des moyens accrus, une dimension et des finalités nouvelles dans ses relations avec les pays africains, citant par exemple l'élargissement de RECAMP qui viendra soutenir l'effort de constitution d'une force de maintien de la paix en Afrique. Les pays concernés restent néanmoins attachés au lien bilatéral privilégié tissé sous forme d'accords de coopération prévoyant des actions plus précises, plus concrètes et surtout plus permanentes – comme la formation des officiers.

M. Edouard Balladur, président de la commission des affaires étrangères, a enfin interrogé la ministre sur la situation en Afghanistan, les résultats obtenus et les perspectives futures.

Mme Michèle Alliot-Marie a précisé que la France intervenait en Afghanistan dans le cadre de trois types d'actions bien distincts. Premièrement, 650 militaires français contribuent, dans le cadre de la force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) et pour l'essentiel à Kaboul, à la consolidation des institutions et au maintien de la sécurité. Deuxièmement, des forces spéciales participent dans le sud à la lutte contre le terrorisme dans le cadre de *Enduring Freedom*. Troisièmement, les forces françaises participent, à côté des Américains, à la formation de l'armée nationale afghane, avec du reste d'excellents résultats. Dans le cadre de la régionalisation de la FIAS, la France en prendra, l'été prochain, le commandement dans la zone de Kaboul. Les effectifs seront à cette occasion renforcés à hauteur d'environ 350 hommes. Les Turcs prendront ensuite le relais, puis les Italiens.

La situation se caractérise par des zones où les tensions, très fortes, vont en s'accroissant, et d'autres plus calmes, mais encore très instables. Les zones de tension se retrouvent essentiellement dans le sud et l'est, où des attaques sont régulièrement menées contre les forces de la coalition avec des mines télécommandées, ou directement, notamment par les talibans, ou enfin, c'est une nouveauté,

par le biais d'attentats suicides. Par ailleurs, la menace est redevenue permanente à Kaboul, où on compte aujourd'hui cinq à douze actions par semaine.

M. Edouard Balladur, président de la commission des affaires étrangères, a souhaité des précisions sur les forces internationales présentes à Kaboul.

Mme Michèle Alliot-Marie a cité les Allemands, les Espagnols, les Turcs, les Belges, en plus des forces françaises. La sectorisation est de règle au niveau du pays ; dans Kaboul même, elle relève des décisions du commandement.

Dans toutes ces zones, les troupes sont soumises à un risque permanent. Les forces françaises ont déjà déploré plusieurs morts, tout comme les espagnoles, les italiennes, les britanniques et, tout récemment, les canadiennes.

Dans le reste du pays, la situation est plus calme, mais est marquée par le sous-développement économique, qui conduit à un accroissement notable de la culture et du trafic de drogue. Et le risque est grand d'une collusion croissante entre talibans, seigneurs de guerre et trafiquants, et donc d'un retour de l'instabilité si aucune mesure n'est prise pour assurer un réel développement économique.

Informations relatives à la Commission

La commission a nommé *MM. Marc Joulaud et Francis Hillmeyer* rapporteurs d'information sur les évolutions de la relation transatlantique en matière de défense.

M. Philippe Vuilque a donné sa démission de membre de la commission de la défense.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe socialiste a désigné *M. Serge Blisko* pour siéger à la commission de la défense (*J.O* du 10/05/2006).

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN**Mercredi 10 mai 2006***Présidence de M. Michel Bouvard, Vice-Président*

La Commission a procédé, sur le rapport de **M. Jérôme Chartier, Rapporteur pour avis**, à l'examen du projet de loi portant **dispositions statutaires applicables aux membres de la Cour des comptes (n° 3010)**.

En préambule, **M. Augustin Bonrepaux** s'est étonné de ce que la Commission n'examine pas les propositions de résolution tendant à la création de commissions d'enquête sur la fusion entre Suez et Gaz de France d'une part, et sur le prix de l'électricité, d'autre part, renvoyées à la commissions des Affaires économiques. La commission des Finances est dépossédée de sa compétence, car, classiquement, elle s'intéresse à ces sujets.

M. Michel Bouvard, Président, a répondu que le renvoi pour examen aux commissions permanentes de telles propositions de résolution s'effectuait au regard des champs de compétence respectifs de ces dernières, précisés à l'article 36 du Règlement. C'est donc logiquement que la commission des Affaires économiques, compétente pour l'énergie, a été saisie dans les deux cas d'espèce. Si une commission d'enquête est créée, les commissaires aux finances y auront toute leur place.

Abordant l'examen du projet de loi, le Rapporteur pour avis a estimé que, si le projet de loi avait été examiné il y a quatre ou cinq ans à peine, la commission des Finances ne s'en serait sans doute pas saisie pour avis. Il s'agit en effet d'un texte à visée statutaire, qui concerne le fonctionnement interne de la Cour des comptes, modifiant le régime disciplinaire de ses membres, réorganisant certains aspects du déroulement de la carrière de ses magistrats et élargissant sa politique de recrutements extérieurs.

Mais la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a, depuis, été adoptée. Cette loi organique, d'origine parlementaire, à la préparation et à la mise en place de laquelle la Cour de comptes a été associée, renouvelle profondément les missions de la Cour, et parmi elles sa mission constitutionnelle d'assistance au Parlement, une assistance qui, à bien des égards, prend la forme d'une relation privilégiée avec les commissions des Finances des deux assemblées. La naissance de cette mission d'assistance se confond avec celle du régime parlementaire dans notre pays, qui a suivi de peu la création de la Cour des comptes en 1807. Elle se retrouve, à des degrés divers et sous des formes variées, dans toute démocratie parlementaire. L'article 58 de la LOLF lui confère une dimension nouvelle, de même que la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale. Mais la commission n'avait pas attendu la LOLF pour créer, dès 1999, la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC), qui illustre la richesse de la complémentarité entre la Cour et le Parlement : chacun avec ses pouvoirs propres, ils œuvrent ensemble à l'amélioration de la gestion publique, dans le sens d'une plus grande responsabilité et d'une meilleure performance de la dépense publique.

C'est la même proximité qui s'observe dans les enquêtes que les commissions des Finances, à l'Assemblée comme au Sénat, demandent à la Cour, en vertu de l'article 58-2° de la LOLF qui a redonné vie, en quelque sorte, à cette pratique. C'est encore la même relation particulière que l'on mesure dans la transmission des nombreux documents, rapports publics, référés ou autres communications dont les commissions des Finances sont les premières destinataires et dont elles peuvent tirer profit, connaissant la pertinence des analyses qui y sont développées.

Par conséquent, s'il ne s'agissait pour la commission des Finances que de saisir cette occasion de marquer, à l'égard de la Cour des comptes et de ses personnels, de ses magistrats notamment, toute l'attention qu'elle leur porte et le soutien qu'elle veut publiquement leur exprimer, ce serait déjà une raison suffisante pour donner un avis favorable à ce projet de loi. Mais il y a plus. Au-delà de la proximité « naturelle » entre la commission des Finances et la Cour des comptes, trois raisons spécifiques au moins justifient un avis sur ce projet.

Tout d'abord, ce texte contient un certain nombre de dispositions que l'on peut relier directement à la pleine entrée en vigueur de la LOLF, ou plutôt à l'indépendance renforcée dont la Cour bénéficie, eu égard aux nouvelles missions que lui confie la LOLF, et à sa position d'équidistance entre les Pouvoirs publics, que le Conseil constitutionnel lui garantit. En effet, ce dernier, dans sa décision du 25 juillet 2001 sur la LOLF, a indiqué que la Cour, qui aux termes de l'article 47 de la Constitution « assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances », devra « faire en sorte que l'équilibre voulu par le constituant ne soit pas faussé au détriment de l'un de ces deux pouvoirs ». Alors que son positionnement budgétaire plaçait jusque-là la Cour dans une forme de dépendance à l'égard du ministère des Finances pour l'obtention et la gestion de ses crédits de fonctionnement, à l'évidence, cette décision du Conseil constitutionnel, comme la mission nouvelle de certification des comptes de l'État prévue par la LOLF, ne pouvaient qu'entraîner un changement. Souhaité par le Premier président, Philippe Séguin, ce changement a été proposé par le Gouvernement et voté par la commission des Finances, puis par les deux assemblées : les crédits de la Cour des comptes figurent désormais au sein du programme « Cour des comptes et autres juridictions financières » de la mission « Conseil et contrôle de l'État », aux côtés du Conseil d'État, des autres juridictions administratives et du Conseil économique et social. Cette mission se caractérise par un rattachement des programmes qui la composent au ministre chargé des Relations avec le Parlement, et par un allègement notable de la régulation budgétaire en cours d'exercice. C'est en lien direct avec cette indépendance nouvellement renforcée que le projet de loi prévoit, dans deux de ses articles, la suppression de la référence au ministre des Finances dans l'exercice de certaines compétences concernant le fonctionnement interne de la Cour.

En deuxième lieu, le nouveau positionnement budgétaire de la Cour issu de la LOLF est en parfaite cohérence avec les dispositions du projet de loi qui alignent certains aspects de la carrière des magistrats de la Cour des comptes sur leurs homologues du Conseil d'État, puisque ces deux institutions « émargent » à une même mission du budget général. C'est ainsi, par exemple, que les règles de promotion des conseillers référendaires au grade de conseiller maître seraient alignées sur celles de la promotion des maîtres des requêtes au grade de conseiller d'État. De même, l'aménagement projeté des nominations au tour extérieur s'inspire-t-il des règles en vigueur pour les membres du Conseil d'État, pour ne citer que les exemples les plus marquants des rapprochements opérés.

En troisième et dernier lieu, c'est encore de façon connexe avec l'indépendance renforcée obtenue par la Cour des comptes grâce au levier de la LOLF que peuvent se lire les modifications apportées au statut des magistrats financiers. En effet, il ressort de l'analyse du projet que la notion d'« équidistance » ne se résume pas à l'équilibre dans les relations entretenues avec l'exécutif et le législatif, mais trouve à s'appliquer au statut même des membres de la Cour, à mi-chemin entre l'ordre judiciaire et l'ordre administratif. Car si, sur certains points, s'opère une forme d'alignement sur des traits caractéristiques de l'organisation du Conseil d'État, sur d'autres points, le projet de loi réaffirme les similitudes marquées qu'entretiennent les magistrats de la Cour des comptes avec les magistrats de l'ordre judiciaire, en particulier la prestation de serment et le principe de l'inaévolabilité, mais aussi le conseil supérieur de la Cour des comptes, créé par le texte en lieu et place de la commission consultative, laquelle existe sous la même dénomination au Conseil d'État.

En définitive, ce projet n'est donc pas le texte purement technique et plutôt désincarné qu'il peut paraître au premier abord. Il représente une mise à jour de leur statut très attendue par les membres de la Cour, et il tire à bien des égards les conséquences d'une vaste réforme – celle que porte la LOLF – que la commission des Finances a voulue, et qu'elle continue de faire vivre, y compris grâce à l'assistance des personnels de la Cour des comptes. C'est pourquoi la Commission se doit d'apporter son soutien à ce texte. Au-delà, l'occasion est ici donnée d'encourager la Cour à développer, en marge de cette rénovation statutaire, sa gestion des ressources humaines. Il faut aussi souhaiter que la Commission suive avec toute l'attention requise l'évolution à venir du régime de responsabilité des comptables et, à une échéance encore un peu plus lointaine sans doute, celle du régime de responsabilité des ordonnateurs, chantier législatif évoqué par le Premier président Philippe Séguin au cours de la séance solennelle de la Cour du 23 janvier dernier.

M. Charles de Courson a déclaré que le groupe UDF votera ce texte, qui va dans la bonne direction. Il s'est néanmoins interrogé sur trois points précis. Tout d'abord, est-il nécessaire d'élargir le recrutement de conseillers maîtres en service extraordinaire dont le nombre est porté à douze ? Ensuite, même si la question demeure très théorique, a-t-on bien mesuré les problèmes de composition de l'instance disciplinaire créée par le projet, par exemple lorsqu'il s'agira d'examiner le cas d'un Président de chambre, puisque ne peuvent siéger que les magistrats d'un grade égal ou supérieur à celui de la personne mise en cause ? Enfin, s'agissant des nominations au grade de Président de chambre, prévoir que le Premier président présente « une liste de

plusieurs noms » n'est-il pas trop vague ? S'il n'y a que deux noms sur la liste, le choix risque d'être prédéterminé.

M. Jean-Louis Dumont a évoqué le rapport qu'il a remis, avec M. Yves Jégo, sur le suivi des préconisations de la Cour des comptes. Certains Présidents de chambre n'ont pas daigné répondre aux questions que les rapporteurs leur ont soumises. Pourtant, certains magistrats souhaitaient une modernisation du fonctionnement de la Cour, mais d'autres considèrent qu'ils n'ont de comptes à rendre à personne. Par ailleurs, les travaux et recommandations des chambres régionales des comptes sont mal connus. On peut comprendre l'indépendance financière de l'institution, mais, de ce fait, son contrôle doit relever du Parlement. Ce projet de loi va dans le bon sens en ce qui concerne la carrière et la discipline, mais il faudrait qu'il garantisse que la Cour des comptes et les chambres régionales sont bien au service de l'État. Enfin, la nomination, comme Premier président de la Cour des comptes, de magistrats ayant effectué une carrière politique, étonne parfois beaucoup à l'étranger, même si les personnes ne sont pas en cause.

M. Louis Giscard d'Estaing a émis quelques réserves concernant les rapports entre le Parlement et la Cour des comptes : il n'y a pas eu de progrès spectaculaire, et l'arrivée du Premier président Philippe Séguin ne s'est pas traduite par une amélioration de leur coopération. Ainsi, dans le cadre de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC), les magistrats de la Cour apportent souvent une contribution plutôt passive.

S'agissant du statut, l'article 2 du projet de loi prévoit qu'un élu ne peut pas participer au conseil supérieur de la Cour des comptes. Or, il n'est jamais question des membres de la Cour qui exercent des fonctions électives : sont-ils en disponibilité ? N'est-ce pas en contradiction avec le principe selon lequel aucun élu ne participe à une instance qui contrôle le fonctionnement de la Cour des comptes ?

M. Michel Bouvard, Président, a précisé que contrairement à la tradition anglo-saxonne, la Cour des comptes n'est pas une émanation du Parlement. L'indépendance de la Cour des comptes par rapport à l'exécutif a été préservée, tandis que les liens avec les commissions des Finances de l'Assemblée nationale et du Sénat ont, indéniablement, été renforcés même avant la LOLF. L'office de l'évaluation des politiques publiques, créé en 1996 sur l'initiative du Président de l'Assemblée nationale Philippe Séguin, n'a pas fonctionné, la MEC, créée en 1999, mettant en œuvre le même objectif politique.

Les chambres régionales des comptes développent souvent un rôle de conseil et d'expertise auprès des collectivités locales. On peut se demander si la réforme engagée est susceptible de favoriser la mobilité entre la Cour et les chambres régionales, ainsi que ce rôle d'expertise, très utile aux collectivités.

Les référés du Premier président de la Cour des comptes sont systématiquement communiqués aux assemblées parlementaires. Le Président de la commission des Finances les transmet aux rapporteurs spéciaux, avec un traitement spécial lorsqu'ils sont confidentiels, ce qui est rare.

S'agissant de la MEC, il est regrettable que les magistrats de la Cour soient davantage observateurs qu'acteurs. Cela dit, leur implication varie selon les sujets. Ceux-ci sont souvent choisis précisément parce que la Cour y a déjà travaillé, ce qui peut expliquer qu'elle ne souhaite pas intervenir de nouveau. Il faudra aborder ce sujet avec le Premier président de la Cour lors de sa prochaine audition.

M. Jérôme Chartier, Rapporteur pour avis, a tout d'abord rappelé que le projet de loi prévoit que le nombre de conseillers maîtres en service extraordinaire passe de 10 à 12 ; cette augmentation n'est pas considérable, et permettra notamment le recrutement de membres dont les compétences techniques seraient nécessaires à l'exercice par la Cour de ses missions nouvelles.

S'agissant de la discipline, le décret de 1852 était inapplicable. Le dispositif adopté semble suffisant, même en cas d'examen de la situation d'un Président de chambre, puisque la formation disciplinaire du conseil supérieur de la Cour des comptes comprendrait encore tous les autres magistrats du grade de président de chambre.

M. Charles de Courson a soulevé l'hypothèse d'une erreur commise par le Premier Président de la Cour des comptes. Aux termes des textes actuels, le Premier Président n'est soumis à aucun contrôle.

M. Jérôme Chartier, Rapporteur pour avis, a soulevé la même question concernant le Vice-président du Conseil d'État, le Premier président de la Cour de cassation ou le Président du Conseil constitutionnel, dont la situation *de facto* sinon *de jure*, est identique.

M. Charles de Courson a répondu que le premier est, théoriquement, responsable devant le Président du Conseil d'État, c'est-à-dire le Premier ministre, le deuxième relevant du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), tandis que le dernier n'est pas un magistrat.

M. Jérôme Chartier, Rapporteur pour avis, a rappelé que le régime de responsabilité des personnes précitées est un sujet purement théorique. Par ailleurs, la question des nominations de Président de chambre à partir d'une « *liste de plusieurs noms* » pourrait être précisée par voie réglementaire, pour éviter qu'il n'y ait que deux noms.

M. Michel Bouvard, Président, s'est interrogé sur l'opportunité de fixer dans la loi une telle précision, M. Charles de Courson indiquant qu'il serait effectivement souhaitable que cette liste comporte au moins trois noms, afin de garantir la liberté de choix de l'autorité de nomination.

Puis **M. Jérôme Chartier, Rapporteur pour avis**, a rappelé que le dernier rapport public annuel de la Cour des comptes détaille le suivi des préconisations antérieures, ce qui prouve que MM. Jean-Louis Dumont et Yves Jégo ont été entendus, même s'ils n'ont pas eu l'impression que leurs travaux étaient initialement bien accueillis par la Cour. Il faut souligner combien la Cour tient à son indépendance, ce qui contribue, dans certains cas, à tempérer son zèle dans sa mission d'assistance.

M. Michel Bouvard, Président, a rappelé que le Parlement a voté une modification de la LOLF qui permet un débat dans les assemblées autour du rapport public annuel de la Cour, afin d'insister sur les préconisations estimées les plus importantes.

M. Jérôme Chartier, Rapporteur pour avis, a rappelé que la Cour des comptes doit respecter le principe du contradictoire avant toute publication, ce qui rend impossible la transmission au Parlement des travaux de la Cour au fur et à mesure de leur avancement. Quant à la participation des magistrats de la Cour à la MEC, elle dépasse leur seule présence aux réunions, notamment par le travail fait en amont. Enfin, il est établi qu'un membre de la Cour des comptes détenteur d'un mandat électif tel que celui de parlementaire ne peut pas exercer sa fonction de magistrat pendant la durée de ce mandat.

La Commission a ensuite, suivant l'avis du Rapporteur, émis *un avis favorable* à l'adoption du projet de loi.

*

* *

MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE

Jeudi 11 mai 2006

Auditions sur les services de l'État à l'étranger :

- M. Jean-Michel Severino, directeur général de l'Agence française de développement (AFD) ;
 - M. Jean-Paul Panié, directeur du développement international de la Délégation générale pour l'armement ;
 - M. le Général Christian-Jacques Falzone, sous-chef d'état-major au ministère de la Défense.
-

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

Mercredi 10 mai 2006

Présidence de M. Philippe Houillon, président

Après avoir désigné M. Paul Quilès, rapporteur de sa proposition de loi constitutionnelle tendant à modifier l'article 34 de la Constitution afin d'élargir les pouvoirs du Parlement (n° 241 rectifié), la Commission a procédé à l'examen de cette proposition.

M. Paul Quilès, rapporteur, a tout d'abord fait observer que la présente proposition de loi ne venait pas de surgir à l'occasion d'une actualité agitée, mais qu'elle avait été déposée dès octobre 2002, après que son auteur eut réfléchi aux institutions françaises dans un livre publié en 2001 et après que le Président de la République eut affirmé, dans son message au Parlement du 2 juillet 2002, que « *ceux qui votent la loi doivent pouvoir s'assurer de sa bonne application par le Gouvernement et l'administration* », que « *la représentation nationale n'épuise pas sa mission au service de la volonté générale quand elle a énoncé le droit* » avant de souhaiter que « *le Parlement se donne désormais réellement les moyens d'évaluer l'action publique* ».

Avant de modifier une loi, le législateur doit se donner les moyens de mesurer l'application et d'évaluer les effets de celle-ci. Il doit pouvoir vérifier que les dispositions qu'il adopte ne sont pas, dans les faits, ignorées, faute de mesures d'application, ou contredites, par excès de mesures d'application. Or, chacun s'accorde pour constater que cette application n'est pas satisfaisante.

Le contrôle de l'application des lois est un impératif. Selon les statistiques fournies par le Sénat, dans son rapport annuel sur le contrôle de l'application des lois, entre un cinquième et un tiers des lois sont d'application directe. Mais, c'est sans compter celles qui, d'application directe, ne seront dans les faits appliquées par les administrations qu'à réception de la circulaire explicative.

De surcroît, nombreuses sont celles qui, pour être effectives, nécessitent des mesures d'application. Plusieurs expériences ministérielles permettent de se convaincre aisément des difficultés qui jalonnent la mise en application de la loi. Les différentes causes qui peuvent être invoquées pour expliquer les retards de publication des mesures d'application sont connues. Certains ministères justifient leur difficulté à élaborer les textes réglementaires nécessaires par une charge de travail liée à la préparation des futurs projets de loi. Des concertations ou négociations laborieuses sont également invoquées. Des désaccords entre ministères peuvent bloquer le processus. Certaines difficultés techniques, que de bonnes études d'impact auraient pu prévenir, peuvent apparaître en aval de la loi et constituer des obstacles sérieux. Enfin, l'absence de mesure d'application peut être liée à l'attente de nouvelles mesures législatives, situation de plus en plus fréquente.

Le taux d'application des lois – qui résulte du rapport entre le nombre de dispositions réglementaires publiées et le nombre des dispositions réglementaires prévues par les lois adoptées durant une session – a atteint, durant la session 2004-2005, 16,4 %, après un taux de 14,4 % en 2003-2004 et un taux particulièrement faible de 9,7 % en 2002-2003. Même le traitement réservé aux textes frappés d'une déclaration d'urgence pour lesquels on pourrait attendre une célérité particulière dans leur application ne paraît pas outrageusement privilégié, puisque leur taux d'application atteint 14 % au lieu de 13 % pour celui des textes adoptés selon le droit commun.

Le Sénat a également relevé que, depuis le mois de juin 1981, 222 lois, sur un total de plus de 1 000, ne sont pas encore appliquées en totalité. Sur le seul exercice 2004-2005, 51,5 % des lois prévoyant des mesures réglementaires n'avaient reçu aucune mesure d'application en septembre 2005. Par ailleurs, depuis le début de la législature, 21 rapports du Gouvernement au Parlement ont été déposés alors que le nombre prescrit était de 134.

L'inflation législative, indéniable, aggrave la situation. En effet, il paraît d'autant plus difficile de suivre l'application des lois que les dispositions législatives sont de plus en plus nombreuses et nécessitent, en conséquence, de plus en plus de mesures réglementaires. Si l'augmentation du nombre de lois n'est pas

significative, en revanche, leur allongement ne fait pas de doute. Le nombre de pages du *Recueil des lois*, publié par l'Assemblée nationale, n'a cessé de croître. Il atteignait 620 en 1970, 1 055 en 1990, 1 663 en 2000 et 2 556 en 2004.

La multiplication des ordonnances constitue un autre indice de ces dérives normatives. En 2004, pour la première fois, le nombre d'ordonnances a dépassé le nombre de lois. En 2005, ce sont encore plus de 85 ordonnances qui ont été adoptées pour 50 lois.

Face à cette situation, le rapporteur a constaté que, malgré des progrès réels, le Parlement ne disposait pas des moyens pour assurer non seulement un contrôle de l'application mais aussi une véritable évaluation des lois.

L'action du Gouvernement pour améliorer la qualité de la préparation des projets de loi, étape indissociable d'une bonne application des lois, est très insuffisante. La procédure des études d'impact qui portait en elle de nombreuses promesses a été suspendue *de facto*, lorsque M. Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, a décidé que l'étude d'impact ne serait désormais plus systématique. En outre, de nombreuses circulaires, depuis celle du 31 juillet 1974 de M. Jacques Chirac, alors Premier ministre, ont montré la détermination des Gouvernements successifs à accélérer la parution des décrets d'application des lois votées par le Parlement et leurs efforts pour organiser le travail du Gouvernement à cette fin. L'existence même de ces circulaires depuis trente ans prouve qu'elles n'ont pas permis de résoudre le problème des retards ou des défauts de mise en application des textes votés.

Le Parlement lui-même n'est pas resté inactif. Il a multiplié ses moyens de contrôle, à l'exemple des offices parlementaires d'évaluation, de la multiplication des commissions d'enquête et des missions d'information comme outils d'évaluation et de contrôle ou encore du recours intensif aux différentes procédures de questions. Tous ces moyens interviennent de manière ponctuelle. En outre, de manière régulière depuis 1972, le Sénat dresse un bilan annuel quantitatif des mesures réglementaires. Depuis, chaque commission établit un bilan complet des textes votés qui ne peuvent être mis en application faute de publication des textes réglementaires. Ce bilan détaillé est un moyen d'information utile. Cependant, l'absence de parlementaire désigné pour dialoguer avec le Gouvernement et présenter ce rapport nuit à la portée de ce dispositif, qui n'a pas conduit à une modification significative des pratiques gouvernementales et administratives.

Il faut, enfin, évoquer la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale, adoptée à l'unanimité le 12 février 2004 sur la proposition de M. Jean-Luc Warsmann, qui instaure un dispositif de contrôle permanent de l'application des lois afin d'assurer un suivi quantitatif de la parution des textes réglementaires, le recensement des difficultés apparues lors de la mise en application de la loi et un contrôle qualitatif.

Cependant, malgré les progrès enregistrés grâce à cette nouvelle procédure et à son inscription dans le Règlement de l'Assemblée nationale – plus d'un quart des lois promulguées ont pu être contrôlées –, l'objectif d'un contrôle systématique de l'application des lois n'est pas atteint. De plus, par le biais des ordonnances et de leurs décrets d'application, c'est un pan entier de la législation qui échappe au contrôle du Parlement, les projets de loi de ratification d'ordonnances n'étant qu'exceptionnellement inscrits à l'ordre du jour. Enfin, ce mode de contrôle souffre de trois handicaps majeurs : le Parlement reste tributaire des informations que le Gouvernement veut bien lui transmettre, le rapporteur n'ayant pas de pouvoir d'investigations sur pièces et sur place ; le fait majoritaire exerce probablement un effet modérateur sur les critiques des rapporteurs ; un contrôle, y compris qualitatif, ne permet pas une analyse aussi approfondie qu'un authentique exercice d'évaluation.

C'est en matière budgétaire que le contrôle du Parlement se fait le plus approfondi. La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances constitue à cet égard un modèle qui a été transposé au domaine des finances sociales, avec l'introduction d'un article 47-1 dans la Constitution, calqué sur l'article 47, l'adoption de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale et la création de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale.

Le rapporteur a souligné que, selon la même démarche, il proposait de modifier la Constitution afin de permettre l'adoption d'une loi organique qui renforcerait les pouvoirs de contrôle du Parlement pour toutes les lois. La question, déjà posée avec clairvoyance par le comité présidé par le doyen Vedel en 1993, est la suivante : comment renforcer le rôle du Parlement « *par l'accroissement des compétences et des pouvoirs de contrôle et par l'amélioration de la procédure législative* » ?

L'adoption de la proposition de loi constitutionnelle permettrait la mise en œuvre de nombreuses mesures susceptibles d'améliorer la procédure d'examen des projets de loi. L'objectif est d'instaurer des mécanismes plus efficaces de suivi de l'application des lois et d'évaluation de leurs résultats.

La réalisation de cet objectif peut suivre différents canaux qui ne sont pas exclusifs les uns des autres. Ainsi, il pourrait être fait obligation organique au Gouvernement de soumettre à l'Assemblée nationale et au Sénat, dans un délai maximum d'un an suivant la promulgation d'une loi, un état précis des mesures réglementaires prises et restant à prendre pour son application. Le Parlement pourrait être associé à l'élaboration des études d'impact destinées à accompagner obligatoirement les projets de lois. Il pourrait faire établir une étude d'impact sur des propositions de loi susceptibles d'être inscrites à l'ordre du jour.

Pour s'imposer, ces normes doivent trouver leur place dans une loi organique. Mais pour que cette loi organique puisse intervenir, il convient de lui donner une base juridique sûre, ce qui nécessite de modifier la Constitution. Le Conseil d'État n'a pas fait une autre analyse lorsqu'il a repris, dans son dernier rapport, la préconisation de la présente proposition de loi, déposée il y a près de quatre ans. M. Gérard Larcher, alors président de la commission des Affaires économiques du Sénat, en avait salué l'initiative.

Dans cette logique, le rapporteur a proposé d'inscrire dans la Constitution non seulement que « *le Parlement vote la loi* » – le premier alinéa de l'article 34 dans sa rédaction en vigueur dispose déjà que « *la loi est votée par le Parlement* » –, mais aussi qu'« *il en contrôle l'application et en évalue les résultats* ». L'inscription de cette mission dans la Constitution permettrait d'ouvrir un nouveau champ organique, seul à même d'imposer aux différents acteurs institutionnels de nouvelles contraintes de procédure. C'est pourquoi le rapporteur a également proposé de renvoyer à une loi organique la fixation des modalités d'application de cette nouvelle mission constitutionnelle explicite.

Exprimant le soutien du groupe socialiste à la proposition de loi constitutionnelle, **M. Bernard Roman** a souhaité que son examen puisse intervenir de manière objective, au-delà des divergences politiques. Il a souligné qu'il n'existe pas de démocratie parlementaire sans contrôle du Gouvernement qui aille au-delà des questions d'actualité, lesquelles s'apparentent plus à une « illusion paroxystique » qu'à l'exercice d'un véritable droit de regard du Parlement.

Pour illustrer son propos, M. Bernard Roman a cité deux exemples, vécus par l'ancienne et l'actuelle majorités parlementaires. Il a ainsi rappelé que sous la précédente législature, alors que l'Assemblée nationale avait adopté un amendement instituant le titre d'identité républicaine pour les enfants nés de parents étrangers, contre l'avis du ministre de l'intérieur de l'époque, il avait fallu attendre 18 mois et de multiples pressions sur le Gouvernement pour que les formulaires destinés aux demandes de ce titre parviennent aux préfectures. Il a ensuite observé que l'actuel ministre de l'intérieur présentait en ce moment un nouveau projet de loi relatif à l'immigration, alors même que la circulaire d'application de la précédente loi sur le sujet, votée en 2003, venait tout juste d'être publiée.

Tout ceci démontre qu'il est bien souvent fait peu de cas de la volonté du Parlement et que la proposition de loi constitutionnelle constitue une réponse appropriée, dans l'intérêt mutuel de la majorité et de l'opposition. L'audition régulière des ministres par les commissions pour dresser le bilan de l'application des lois votées à leur initiative, la systématisation des études d'impact sur les propositions de loi, l'association plus étroite des parlementaires à la rédaction des décrets d'application constituent autant de mesures susceptibles de donner tout son sens au contrôle parlementaire, car renforcer ce contrôle contribuerait à resserrer les liens entre les citoyens et ceux qui les représentent au Parlement.

Reconnaissant que les arguments évoqués par le rapporteur ne sont de nature à soulever la contestation d'aucun parlementaire, la commission des Lois se préoccupant d'ailleurs de ces questions depuis plusieurs années, **M. Guy Geoffroy** a insisté sur la récente modification du Règlement de l'Assemblée nationale instituant un droit de suite sur l'application des lois, exercé par leurs rapporteurs six mois après leur entrée en vigueur. Tout en se déclarant intéressé par le contenu de la proposition de loi constitutionnelle, il s'est néanmoins montré attaché à ne pas minimiser la portée de la réforme du Règlement précitée. Si le droit de suite qu'elle a introduit a jusqu'à présent porté sur l'application de seulement un quart des lois votées, il a permis, sur le plan qualitatif, d'accélérer le processus réglementaire dans bien des cas.

Pour toutes ces raisons, M. Guy Geoffroy s'est prononcé en faveur d'une abstention constructive sur le texte.

M. Xavier de Roux a jugé que le débat porte finalement sur l'insécurité juridique dans laquelle les citoyens français se trouvent, du fait de la complexité et du grand nombre de lois votées, ainsi que, parfois, de leur caractère contradictoire. Cette insécurité se trouve même aggravée par les libertés que prend parfois le pouvoir exécutif vis-à-vis de l'intention du législateur. La proposition de loi constitutionnelle, si elle va dans le bon sens, présente malgré tout le risque de se révéler insuffisamment précise. De nombreuses lois partant d'une bonne intention se sont montrées difficiles d'application, à l'instar, par exemple, des lois instituant les enquêtes d'utilité publique. À la lumière de ce constat, la proposition de loi constitutionnelle mérite certainement d'être discutée pour que sa portée soit précisée.

M. Michel Piron a souligné la qualité des propos du rapporteur et a fait observer que ces derniers conduisent à interroger le rapport entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif. Il a exprimé le souhait que le contrôle effectué par le Parlement soit plus incitatif. Il a ajouté que l'étude d'impact pose toujours la question de ses limites et qu'il conviendrait que l'on définisse avec précision l'impact de l'impact.

M. Jean Leonetti s'est interrogé sur la nécessité de modifier la Constitution pour que le Parlement voie accrue sa fonction de contrôle. Il a estimé qu'en tout état de cause un débat devrait préalablement avoir lieu sur le contenu de la loi organique que le rapporteur appelle de ses vœux et considéré que la procédure prévue par l'article 86 alinéa 8 du Règlement de l'Assemblée nationale paraît dans l'immédiat suffisante pour contrôler l'application des lois. Avant d'envisager de modifier la Constitution, il a jugé préférable d'établir un bilan de cette procédure, préalable nécessaire à son approfondissement.

M. Émile Blessig a évoqué le discrédit dont souffre le Parlement dans un contexte de crise de la démocratie, en récusant les expressions trop souvent utilisées de « majorité soumise » ou de « Parlement croupion ». Il a estimé qu'une réflexion devrait, par exemple, être engagée sur la plus-value que représente le passage d'un texte devant le Parlement, permettant ainsi d'éviter la tentation du recours aux ordonnances. Considérant que l'affirmation du rôle irremplaçable du Parlement est utile et pertinente, il s'est déclaré favorable à la proposition de loi constitutionnelle qui représente, en la matière, un pas supplémentaire.

En réponse aux différents intervenants, **le rapporteur** a souhaité apporter les éléments de réponse suivants :

— la proposition de loi constitutionnelle, déposée en 2002, ne pouvait, par définition, tenir compte de la réforme du Règlement de l'Assemblée nationale du 12 février 2004 ;

— cette réforme, si elle a constitué un progrès indéniable, ne permet pas la systématisation souhaitée et n'autorise qu'un contrôle de l'application à l'exclusion de l'évaluation de la loi elle-même ;

— au-delà du Parlement, c'est la loi elle-même qui suscite chez nos concitoyens de nombreuses interrogations. L'exemple de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées montre que les défauts d'application portent atteinte à la crédibilité de la norme. Il n'est pas rare que les ministres soient obligés de hausser le ton pour imposer à leurs services de respecter, dans la rédaction des textes d'application, la volonté exprimée par la Représentation nationale. Il appartient au Parlement de réaffirmer que la légitimité populaire doit toujours l'emporter sur une hypothétique légitimité bureaucratique ;

— les propos précités du Président de la République disent combien la fonction de contrôle du Parlement mérite d'être enfin inscrite dans la Constitution ;

— dans sa rédaction en vigueur, la Constitution définit les fonctions du Président de la République, celles du Gouvernement, mais rien n'est dit de celles du Parlement ;

— la présente proposition de loi constitutionnelle permettra de « déverrouiller » la Constitution pour ouvrir le débat sur une future loi organique qui pourra accueillir toutes les précisions appelées de leurs vœux par plusieurs orateurs.

À l'issue de ce débat, la Commission est passée à l'examen de l'article unique.

Article unique (art. 34 de la Constitution) : *Élargissement des pouvoirs du Parlement* :

Le rapporteur a présenté une proposition de modification rédactionnelle afin de mieux respecter la logique de présentation de la Constitution en inscrivant les nouvelles dispositions dans un article 24 A placé au début du titre IV consacré au Parlement. Il a précisé que ses fonctions seraient ainsi définies avant sa

composition, qui figure aujourd'hui dans l'article 24, de la même façon que l'article 20 détermine en tête du titre III relatif au Gouvernement les missions de ce dernier. En conséquence, par coordination, il a proposé de supprimer le premier alinéa de l'article 34.

Après que le **Président Philippe Houillon** eut estimé qu'il ne paraissait pas souhaitable de créer un nouvel article dans la Constitution, la Commission a *rejeté* cette proposition de modification.

Puis, la Commission a *adopté* sans modification l'article unique de la proposition de loi institutionnelle.

*

* *

La Commission a ensuite examiné, sur le rapport de M. Christophe Masse, la proposition de loi de M. Didier Migaud complétant la loi n° 2001-70 du 29 juillet 2001 relative à la reconnaissance du génocide arménien de 1915 (n° 3030).

M. Christophe Masse, rapporteur, a d'abord souligné que l'inscription à l'ordre du jour de la proposition de loi intervient après l'inauguration du mémorial du génocide arménien de Lyon, le 24 avril dernier, qui a donné lieu à des manifestations de nature négationniste : le mémorial a été profané par des inscriptions telles que « il n'y a pas eu de génocide », et des pancartes portant les mêmes inscriptions ont été brandies lors d'une manifestation.

Il s'agit donc d'empêcher que le négationnisme à l'égard du génocide arménien puisse s'exprimer en toute impunité. À cette fin, la proposition de loi, dont le titre ne reflète que partiellement le contenu, vise à compléter la loi n° 2001-70 du 29 janvier 2001 relative à la reconnaissance du génocide arménien de 1915 par un nouvel article créant un délit de contestation du génocide arménien.

Elle vient s'ajouter aux six précédentes propositions de loi tendant à sanctionner la négation des crimes contre l'humanité, déposées par des députés de tous les groupes politiques. Deux autres propositions de loi relatives au génocide arménien de M. Raoult et de MM. Mallié et Richard ont été enregistrées depuis. Cette profusion d'initiatives parlementaires démontre que cette préoccupation transcende les clivages partisans et confirme le relatif consensus qui avait présidé à l'adoption de la loi de 2001.

En inscrivant la présente proposition de loi à son ordre du jour, l'Assemblée nationale réaffirme son attachement à la justice et à la démocratie. Par ce geste fort, elle contribue à atténuer une concurrence malsaine entre les victimes de génocide qu'entretient leur inégalité au regard de la loi.

En préambule, le rapporteur a souhaité rappeler les circonstances de l'adoption de la loi de 2001 dont l'article unique dispose que « la France reconnaît publiquement le génocide arménien de 1915 ». Près de trois années, marquées par des tensions et des soubresauts, auront été nécessaires pour parvenir au terme du processus législatif. Le 18 janvier 2001, jour de l'adoption définitive par l'Assemblée nationale, deux sentiments animaient députés et Gouvernement : contribuer à la réconciliation entre la Turquie et l'Arménie et rendre justice aux victimes du génocide.

En reconnaissant le génocide arménien, la France ne réalise pas un acte isolé mais s'inscrit dans la logique des institutions internationales et européennes et rejoint plusieurs États déjà engagés dans cette voie.

Si la loi de 2001 représente une victoire, acquise de haute lutte, elle n'en demeure pas moins une victoire symbolique. Le caractère déclaratif de la loi la prive de toute effectivité. Elle ne peut connaître aucune application en l'absence d'un complément de valeur normative.

La présente proposition de loi est donc justifiée par la nécessité de rendre applicable la loi de 2001 en la dotant d'un contenu normatif et de combler ainsi une lacune de la législation.

En effet, les instruments juridiques actuels ne permettent pas de sanctionner les propos niant l'existence du génocide arménien :

En premier lieu, l'article 24 *bis* de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, issu de la loi n° 90-615 du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe, dite « loi Gayssot », punit

exclusivement la contestation des crimes contre l'humanité commis pendant la seconde guerre mondiale, comme la Cour de cassation l'a rappelé à plusieurs reprises.

En deuxième lieu, l'apologie de crimes contre l'humanité, dont la sanction est prévue par l'article 24 de la loi de 1881, ne recouvre pas les propos mettant en doute l'existence même d'un crime contre l'humanité.

En dernier lieu, l'action civile sur le fondement de l'article 1382 du code civil, qui a notamment permis la condamnation d'un historien américain pour manquement au devoir d'objectivité et de prudence, ne revêt pas le caractère exemplaire et préventif de la sanction pénale. En outre, cette voie de recours est fragile du fait d'une controverse jurisprudentielle sur sa recevabilité en matière d'abus de la liberté d'expression.

La proposition de loi consiste donc à compléter par un nouvel article la loi de 2001. Ce dernier punit des peines prévues par la « loi Gayssot », soit un an et 45 000 euros d'amende, la contestation de l'existence du génocide arménien par la voie de la presse ou par tout autre moyen de publication. Il renvoie à la loi sur la liberté de la presse, en premier lieu, à son article 24 *bis* pour déterminer la peine encourue et, en second lieu, à son article 23, pour définir les moyens de l'infraction.

Le rapporteur a souhaité répondre par avance aux objections qui ne manqueront pas d'être soulevées sur ce texte :

Les mises en garde sur les conséquences de l'adoption de cette proposition de loi du point de vue de la Turquie ne doivent pas empêcher d'encourager cette dernière à faire la lumière sur son passé.

Alors que la polémique sur les lois mémorielles n'est pas éteinte, cette initiative parlementaire peut paraître audacieuse. Deux éléments de réponse peuvent être avancés : d'une part, si la légitimité du Parlement à écrire l'histoire peut être contestée, elle ne peut l'être lorsqu'il entend défendre les valeurs de la République, au premier rang desquels figure la dignité humaine ; d'autre part, le vote de la loi de 2001 a d'ores et déjà tranché le débat sur l'histoire et la mémoire concernant le génocide arménien.

De même que la « loi Gayssot » a suscité l'ire de certains historiens et défenseurs des droits de l'homme au nom de son caractère attentatoire à la liberté d'expression, cette proposition risque de provoquer des réactions semblables. La Cour de cassation a depuis réfuté l'atteinte à la liberté d'expression au motif que l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme prévoit des dérogations lorsqu'il s'agit de sanctionner des comportements attentatoires à l'ordre public et aux droits des individus.

Certaines propositions de loi visent à étendre le dispositif de la « loi Gayssot » à tous les crimes contre l'humanité. Si une telle évolution peut être regardée avec faveur, elle semble cependant prématurée au regard du débat précité sur histoire et mémoire. En outre, le génocide arménien est le seul à avoir fait l'objet d'une reconnaissance législative.

En conclusion, le rapporteur a souligné que la sanction du négationnisme doit également être un instrument pour combattre la tentation du communautarisme. Cette affirmation, pour paradoxale qu'elle puisse paraître, trouve sa légitimité dans les derniers événements qui marquent un durcissement de la confrontation entre les communautés turque et arménienne. La lutte contre le communautarisme impose de garantir à chacun le respect auquel il a droit en tant qu'être humain. Le négationnisme, en ce qu'il porte atteinte à l'identité arménienne, interdit la reconnaissance de l'autre et favorise le repli sur soi.

M. Alain Marsaud s'est déclaré défavorable à cette proposition de loi inspirée de la loi dite Gayssot, laquelle fait déjà l'objet d'interprétations divergentes de la part des différents tribunaux. Il a considéré que l'application de ces dispositions serait d'autant plus difficile que la loi du 29 janvier 2001 est incomplète puisqu'elle ne mentionne pas l'auteur du génocide arménien. Il a également estimé que le rôle du Parlement ne consiste pas à écrire l'histoire, au détriment d'autres réformes plus urgentes. Il s'est enfin interrogé sur la légitimité de reconnaître par voie législative certains événements historiques plutôt que d'autres, tels le génocide vendéen dénoncé par M. Philippe de Villiers ou le génocide algérien dont le président Abdelaziz Bouteflika accuse la France. Dans ce dernier cas, il a estimé qu'il sera d'autant plus difficile de récuser une telle qualification que le Parlement français en aura fait une utilisation inconsidérée.

Tout en considérant que le massacre des Arméniens en 1915 est un fait incontestable qui suscite une émotion compréhensible, **M. Xavier de Roux** a contesté l'emploi du terme « génocide » qui n'a été consacré par le droit international qu'en 1948. Juridiquement, un génocide est un crime dont l'auteur a été condamné par une juridiction. Or, la présente proposition de loi n'entre pas dans ce cadre mais vise à conclure le débat

historique sur le sujet. M. Xavier de Roux a estimé qu'il ne convient pas de légiférer sur l'histoire, notamment au regard du récent débat sur la reconnaissance du rôle positif de la colonisation. Il a enfin craint qu'une loi sur le génocide arménien appelle à l'avenir de nombreuses autres demandes de reconnaissance législative d'évènements historiques.

M. Michel Piron a jugé inappropriée la réponse proposée à ce sujet sensible qu'est le génocide arménien. D'une part, il est déjà possible de condamner les incitations à la haine ou au racisme. D'autre part, légiférer sur l'histoire peut engendrer des dérives graves. Écrire une histoire officielle n'est en effet pas conforme aux principes républicains.

Après avoir rappelé que le génocide arménien est une question sensible qui suscite des interventions vigoureuses de la part de la Turquie, **M. Frédéric Dutoit** a considéré que le rôle de la France dans la promotion des droits de l'homme et des libertés confère à celle-ci une influence significative au plan international. Il a indiqué que le travail historique et juridique international sur les génocides a abouti à l'adoption de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, qui reconnaît que le génocide a infligé de grandes pertes à l'humanité tout au long de l'histoire. Certes, le génocide arménien, à la différence de la Shoah, n'a pas fait l'objet d'une reconnaissance par un tribunal international, mais c'est également le cas de l'esclavage, dont personne ne nie l'existence et qui a été reconnu par la loi du 21 mai 2001 tendant à la reconnaissance de la traite et de l'esclavage en tant que crime contre l'humanité, dite « loi Taubira ».

Tout en admettant qu'il n'appartient pas au Parlement d'écrire l'histoire, M. Frédéric Dutoit a estimé que la reconnaissance des crimes contre l'humanité au niveau international, puis par les différentes nations, permet de progresser vers l'humanisation des relations internationales. Il a indiqué que l'article 9 de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide prévoit que les différends entre États relatifs à l'interprétation, l'application ou l'exécution de la convention ou à la responsabilité d'un État en matière de génocide peuvent être soumis à la Cour internationale de Justice. Il s'est déclaré favorable à la condamnation de la négation de tous les génocides et a rappelé qu'il avait déposé une proposition de loi en ce sens en décembre 2005. En effet, la négation des génocides est un acte politique qui soulève de graves difficultés au sein des États comme dans les relations interétatiques.

M. Xavier de Roux a rappelé que l'Arménie est un État souverain qui a la possibilité de saisir la Cour internationale de justice pour faire reconnaître le génocide.

M. Jean-Pierre Blazy a estimé que le vote de la loi reconnaissant le génocide arménien a constitué un premier acte juridique, et qu'il est aujourd'hui nécessaire d'en tirer toutes les conséquences. La République française reconnaissant le génocide, il est logique de prévoir des dispositions permettant d'agir de manière préventive contre ceux qui le nient. Il n'est en aucune façon question de réécrire l'histoire. Les historiens font d'ores et déjà état de massacres commis à l'encontre des Arméniens, de la même manière qu'ils reconnaissent la guerre et non pas les évènements d'Algérie. Alors qu'en Turquie même les historiens évoluent sur la question du génocide arménien, il est essentiel que la France aille jusqu'au bout de sa démarche en sanctionnant les personnes qui le nient.

En réponse aux intervenants, **le rapporteur** a souhaité que le débat sur la place de l'histoire dans la loi ne vienne pas interférer sur la question du génocide arménien. Ce débat a été tranché par le législateur en 2001, et il s'agit aujourd'hui de rendre effective une loi de la République. Par cohérence avec le texte voté à l'unanimité en 2001 et par respect pour la communauté arménienne, il est indispensable de sanctionner la négation du génocide dont cette communauté a fait l'objet.

À l'issue de ce débat, la Commission a décidé de ne pas présenter de conclusions sur la proposition de loi complétant la loi n° 2001-70 du 29 juillet 2001 relative à la reconnaissance du génocide arménien de 1915 (n° 3030).

*

* *

Mercredi 10 mai 2006

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

Le compte rendu de cette réunion figure en page 1009

Informations relatives à la Commission

La Commission a désigné *M. Paul Quilès*, rapporteur sur la proposition de loi constitutionnelle tendant à modifier l'article 34 de la Constitution afin d'élargir les pouvoirs du Parlement (n° 241 rectifié).

M. Serge Blisko a donné sa démission de membre de la commission des lois.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe socialiste a désigné *M. Paul Quilès* pour siéger à la commission des lois (*J.O* du 10/05/2006).

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

Mardi 9 mai 2006

– *Audition des organisations syndicales de personnels hospitaliers :*

- *CFDT, Mme Nathalie Wanounou et M. Fabrice Rondepierre ;*
- *CFTC ;*
- *FO, M. Didier Bernus.*

- *CFE-CGC, M. Paul Chauvot ;*
- *CGT, Mme Nadine Prigent et M. Christophe Prudhomme ;*
- *UNSA-Santé-Sociaux, MM. Jean-Claude Belloque et Frédéric Ancelet.*

*

* *

Mercredi 10 mai 2006

– *Auditions :*

- *Association des maires de France (AMF), M. Michel Voisin, député-maire de Replonges ;*
- *M. Rémi Pavros, maire de Maubeuge ;*
- *un représentant de la Mairie de Paris.*

MISSION D'INFORMATION
SUR L'INTERDICTION DU TABAC DANS LES LIEUX PUBLICS

Mardi 9 mai 2006

*Présidence de M. Jean-Claude LEMOINE, président d'âge,
puis de M. Claude EVIN, président*

La Mission d'information s'est réunie ce jour et a désigné son bureau qui est ainsi constitué :

Président : M. Claude EVIN

Vice-présidents : MM. Yves BUR
Gérard BAPT

Secrétaires : MM. Philippe VITEL
Jacques DESALLANGRE

Puis la Mission a désigné M. Pierre MORANGE comme Rapporteur.

Après un débat sur l'organisation des travaux de la mission au cours duquel sont intervenus Mme Josiane BOYCE et MM. Gérard BAPT, Patrick BEAUDOIN, Yves BUR, Gérard CHERPION, Jacques DESALLANGRE, Jean-Claude LEMOINE, Lionnel LUCA, Axel PONIATOWSKI, Philippe VITEL, le Président et le Rapporteur, le Président Claude Evin a fixé la date de la prochaine réunion au mercredi 7 juin à 9 heures 30.

**OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION
DES CHOIX SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES**

Jeudi 11 mai 2006

Audition, sur le protocole de Londres.
