

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° 36

Du mardi 19 au jeudi 21 décembre 2006

Service de la Séance

SOMMAIRE

PAGES

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

- Conservation et entretien du patrimoine monumental
Examen du rapport d'information 3127
- Moyens de contrôle de l'Unedic et des Assedic
Examen du rapport d'information 3130
- Audition commune avec la commission des affaires économiques
de M. Renaud Donnedieu de Vabres, ministre de la culture et de la communication,
sur le projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, relatif
à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur (n° 3460)... 3134
- Informations relatives à la commission..... 3140
- Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale
 - Action sociale du régime général de sécurité sociale et l'action sociale des collectivités ter-
ritoriales*Auditions* 3141

AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE

- Audition commune avec la commission des affaires culturelles de M. Renaud Donnedieu de
Vabres, ministre de la culture et de la communication, sur le projet de loi,
adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, relatif à la modernisation
de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur (n° 3460). 3142
- Informations relatives à la commission..... 3142

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN

- Audition de M. Jean-Marc Monteil, directeur général de l'enseignement supérieur, sur
l'application de la LOLF à l'enseignement supérieur 3143
- Décision de publication d'une enquête sur la formation continue dans les universités. 3148
- Informations relatives à la commission..... 3149

LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION ET ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

- Modification du titre IX de la Constitution (n° 1005)
Examen du rapport 3150
- Audition de M. Pascal Clément, garde des Sceaux, ministre de la Justice, et de
M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées,
aux personnes handicapées et à la famille, sur le projet de loi portant réforme
de la protection juridique des majeurs (n° 3462) 3157
- Informations relatives à la commission..... 3165

DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT ET AU DÉVELOPPEMENT DURABLE DU TERRITOIRE

- Déploiement de la couverture numérique sur le territoire (télévision numérique de terre,
téléphonie mobile, internet haut débit)
Examen du rapport d'information 3166

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES**Mardi 19 décembre 2006***Présidence de M. Jean-Michel Dubernard,
président*

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné le rapport de la mission d'information sur la conservation et l'entretien du patrimoine monumental présenté par **M. Christian Kert**.

M. Christian Kert, rapporteur, a expliqué que la mission s'est heurtée à une double difficulté : celle de faire œuvre originale après le rapport élaboré au Sénat sur le même sujet ; celle de cerner avec précision la notion de patrimoine car, ainsi que l'a écrit M. Krystof Poman, historien, « *en protégeant les monuments nous établissons un lien entre le passé et l'avenir, comme nos ancêtres, jadis, en protégeant les reliques en établissaient un entre l'au-delà et le monde visible. Ce faisant, nous intégrons l'histoire, comme eux, jadis, intégraient l'être* ». Qui plus est, chacun des membres de la mission avait dans sa circonscription un chantier arrêté, une fouille inachevée, un échafaudage vide d'employés, un directeur régional des affaires culturelles tirant de son gousset des soupirs d'affamé... Le paradoxe, en effet, est là : c'est l'excès de richesse patrimoniale qui a fait, ces dernières années, la mauvaise fortune de la France en la matière !

La première partie du rapport dresse l'état des lieux, préoccupant sur le plan financier. Le budget 2007 n'apportant aux préoccupations exprimées qu'une réponse partielle, il reste nécessaire de rechercher une plus grande stabilité des moyens financiers et une meilleure gestion prévisionnelle des dépenses. Du fait des variations erratiques, d'une année sur l'autre, des crédits de l'Etat, les collectivités locales ont dû apprendre à amortir, avec des moyens limités, ce qu'elles considèrent comme un désengagement de l'État. Quant aux propriétaires privés, détenteurs de 49 % des monuments inscrits ou classés, leurs ressources propres sont souvent réduites, bien loin de l'image d'Epinal du « riche propriétaire terrien », et les recettes de gestion, lorsqu'elles existent, sont loin de couvrir les charges d'entretien et de restauration des bâtiments, ainsi que les membres de la mission ont pu le constater en visitant, en Anjou, le château de Brissac.

La deuxième partie du rapport passe en revue les outils légaux et fiscaux de la politique patrimoniale. La multiplicité des intervenants étatiques au niveau déconcentré et l'incessante valse-hésitation de l'État entre politique fiscale et politique budgétaire ne font qu'aggraver l'extrême complexité du système, alors même que les dispositifs fiscaux, décrits de façon très détaillée dans le rapport, sont sans équivalent dans les pays voisins de même richesse patrimoniale. Il est clair qu'une évaluation globale et sincère de l'ensemble des dépenses fiscales afférentes au patrimoine monumental doit être réalisée avant toute proposition de remise en cause ou de révision de ces dispositifs. Aussi la mission souhaite-t-elle que le ministère de l'économie et des finances, plutôt avare de renseignements sur le sujet, soit tenu de transmettre au plus tard en 2009 une telle évaluation au Parlement.

La troisième et dernière partie du rapport vise à ouvrir de nouveaux horizons, sans hésiter à poser franchement une question délicate : Peut-on vraiment continuer à conserver tout ce qui, à un titre ou à un autre, « appartient à l'histoire » ? En effet, de même que l'histoire n'est pas figée, le patrimoine monumental d'un pays est une donnée en mouvement perpétuel. Chaque année de nouveaux sites ou monuments, en plus des 42 000 déjà classés ou inscrits, sont mis à jour ou répertoriés, dont la restauration, l'aménagement, l'entretien, la surveillance viennent compliquer une équation budgétaire déjà ardue.

Cet engouement, dont témoigne le succès des Journées du Patrimoine, s'explique par le goût des Français pour l'histoire mais aussi par la propension des collectivités locales à investir dans un secteur dont elles voient le considérable impact économique potentiel. Celui-ci ne se limite pas au tourisme mais inclut aussi les métiers d'art, aux effectifs nombreux, et détenteurs d'un savoir-faire hérité d'une longue tradition. C'est pourquoi les collectivités, malgré une suspicion croissante à l'égard des engagements de l'État, entendent développer des politiques de mise en valeur pour autant que celles-ci puissent être accompagnées – ou au moins soutenues – par l'État.

Comment expliquer autrement, que par cette suspicion croissante, le semi-échec de l'opération de transfert de propriété des monuments historiques aux collectivités volontaires ? Pour 176 monuments ou sites « transférables », il n'y a eu à ce jour que 70 candidatures, portant sur 67 sites. Lorsque l'on connaît le niveau actuel des crédits de fonctionnement et d'entretien consacrés par l'État aux monuments que celui-ci se propose de leur transférer, on peut comprendre leur inquiétude et leur réticence à s'engager. Pourtant, les conventions de transfert peuvent prévoir un programme quinquennal de travaux de restauration, cofinancé par la collectivité bénéficiaire et par l'État. Celui-ci a encore beaucoup à faire pour rassurer celles-ci.

Malgré tout, certaines initiatives récentes attestent d'un climat nouveau. Ainsi, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a créé, en 2001, avec le ministère de la culture et de la communication, une agence régionale du patrimoine, destinée à développer le rôle joué par les monuments dans la vie culturelle, économique et sociale de la région.

La mission a pu vérifier, lors de ses deux brefs déplacements au Royaume-Uni et en Italie, le dynamisme dont font preuve ces deux pays pour chercher d'autres sources de financement et, au-delà, d'autres forces vives. Anglais et Écossais font davantage appel aux bénévoles et aux fondations privées et mobilisent en outre une part dédiée des recettes de la Loterie nationale, à laquelle recourent également les Italiens. Ces derniers autorisent en outre – ainsi que la mission a pu le constater à Rome, à l'église de la Trinité des Monts – la publicité sur les immenses échafaudages des chantiers de restauration, publicité dont les recettes viennent abonder les sommes consacrées à la restauration des ouvrages.

La mission a donc recherché, elle aussi, des solutions nouvelles et tout d'abord en direction de la Fondation du Patrimoine, dont l'activité est susceptible d'être démultipliée, même si l'on enregistre depuis 2004 une augmentation très sensible des labels délivrés, passés de 171 en 2000 à 1 179 en 2005. Parmi les propositions du rapport figure la possibilité pour cette fondation de créer un fonds de dotation sur le modèle de ceux existant aux États-Unis, en collaboration avec les collectivités locales volontaires, ce qui leur éviterait de lancer des souscriptions, forcément coûteuses, pour chaque projet. Il s'agit de s'inspirer du dynamisme du *National Trust* au Royaume Uni, qui compte 3,5 millions de membres, mais existe il est vrai, depuis plus d'un siècle.

Un autre partenariat nouveau peut être développé : le bénévolat associatif. Les associations liées au patrimoine et au cadre de vie et les associations d'amis de monuments privés ont un rôle complémentaire de celui de la Fondation du Patrimoine et il est possible d'y associer les jeunes.

Il existe enfin un troisième intervenant potentiel : le mécène. Au Royaume-Uni, bien qu'il n'existe aucune incitation fiscale en faveur du mécénat, celui-ci est relativement plus présent qu'en France dans le domaine du patrimoine monumental. Pour surmonter le problème culturel que constitue la mauvaise perception du mécène, sans doute faut-il indiquer de manière plus claire et visible, dès l'entrée d'un monument ou aux abords d'un chantier, la part prise par celui-ci dans l'entretien ou la restauration et ne plus craindre de lancer des opérations de mécénat de compétence, comme à Versailles grâce à Vinci, ou de mécénat étranger, comme à Chantilly grâce à l'Aga Khan.

Parmi les trente-trois propositions du rapport, huit sont particulièrement significatives de la volonté des membres de la mission de sortir des sentiers battus en suggérant de :

- garantir aux monuments historiques privés une participation minimale de 10 % des crédits budgétaires alloués à la restauration et à l'entretien du patrimoine monumental ;
- encourager le mécénat de proximité en supprimant le plafonnement annuel de la réduction d'impôt sur les sociétés à 0,5 % du chiffre d'affaires pour les entreprises de moins de 500 salariés ;
- autoriser l'affichage publicitaire sur les échafaudages des travaux de restauration des monuments historiques et affecter les recettes au financement de ces travaux ;
- supprimer le plafond de 70 millions d'euros pour la part des droits de mutation affectée au Centre des monuments nationaux (CMN), pour ne conserver que la référence aux 25 % du produit des droits de mutation ;
- créer une recette d'au moins 90 millions d'euros, assise sur les produits de la Française des Jeux, en faveur des monuments classés et inscrits des collectivités territoriales ;
- instituer un système de dation en paiement pour le patrimoine monumental privé, au profit de la Fondation du Patrimoine ou des collectivités locales qui le souhaitent ;

– exonérer d'impôt sur la fortune (ISF), bien que le sujet soit politiquement délicat, les propriétaires privés sur les biens immeubles inscrits ou classés qui constituent leur résidence principale, par parallélisme avec l'exonération touchant les œuvres d'art ;

– développer le service civil volontaire des jeunes dans le secteur de la restauration du patrimoine monumental et permettre aux associations gérant des chantiers de bénévoles de recruter ces volontaires.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Patrick Bloche a vivement félicité le rapporteur pour son état des lieux détaillé, son analyse objective et ses propositions dynamiques, prenant en compte toutes les difficultés du problème par-delà les clivages politiques. Soit dit en passant, le fait que 70 millions d'euros de crédits aient été rétroactivement versés pour 2006 et autant pour 2007, soit 140 millions d'euros disponibles début 2007, risque de constituer, pour le gouvernement qui sera issu des élections du printemps prochain, un cadeau empoisonné en 2008. Il est temps d'apporter aux collectivités, qui craignent, sans avoir forcément tort, que l'État se décharge sur elles de ses dépenses, une clarification des règles du jeu.

Le rapporteur a eu raison, par ailleurs, de s'interroger sur le caractère réellement incitatif des dispositions fiscales comme des encouragements au mécénat privé, qui peinent pourtant à produire leurs effets.

Permettre l'affichage publicitaire sur les chantiers ne sera pas forcément facile à faire admettre – notamment par certains groupes politiques au sein du Conseil de Paris... – mais l'on peut observer que nombre d'immeubles de bureaux sont recouverts, lorsqu'ils sont en travaux, de panneaux publicitaires portant le nom de la société qui les occupe.

Enfin, l'exonération d'ISF préconisée par le rapporteur devrait être subordonnée à l'entretien effectif des biens par leur propriétaire.

Le président Jean-Michel Dubernard a approuvé cette dernière remarque et a rappelé que le mécénat ne concernait pas seulement la sphère culturelle, mais aussi d'autres secteurs comme celui de la recherche. S'il reste insuffisant, est-ce à cause d'un défaut dans l'application des dispositifs ou simplement d'une mauvaise communication ?

M. Dominique Richard a salué le travail du rapporteur, qui servira de référence aux réflexions à venir, car il a su dépasser la question financière pour défricher des voies inexplorées jusqu'à présent. Si l'on constate actuellement de fortes tensions dans les milieux du patrimoine, c'est du fait de la baisse importante des crédits constatée ces dernières années – et le fait que le Premier ministre ait récemment annoncé de nouvelles mesures a paradoxalement compliqué la tâche de la mission –, mais aussi en raison du volume croissant de ce patrimoine et le rapporteur a raison de poser la question taboue du déclassement. Il a eu en outre le mérite de briser l'image d'Épinal du propriétaire nanti ou profiteur, quand il n'est souvent que conscient de ses devoirs envers le passé comme envers l'avenir.

M. Claude Leteurtre a dit apprécier, en tant qu'ancien maire d'une ville riche en patrimoine à restaurer, les pistes tracées par le rapport, notamment sur le plan financier. Se rappelant avec une certaine amertume les réunions auxquelles il a assisté au sein des commissions supérieures des sites et des monuments historiques, il a souhaité que l'on clarifie enfin le rôle de chacun des innombrables intervenants étatiques : commissions supérieures, inspecteurs généraux, direction du patrimoine et de l'architecture, sans oublier les architectes des bâtiments de France, qui se comportent parfois comme des « ayatollahs », faute de contre-pouvoirs. Il a enfin rendu hommage à la Fondation du Patrimoine, qui fait un très bon travail, notamment au bénéfice du patrimoine de proximité.

Le président Jean-Michel Dubernard s'est associé à cet hommage, ainsi qu'aux propos de l'orateur sur les architectes des bâtiments de France.

M. Yves Boisseau a insisté sur la question, trop allusivement évoquée selon lui par le rapporteur dans sa présentation, de la transmission et de la survie des métiers d'art.

Le rapporteur a apporté les éléments de réponse suivants :

- la publicité n'est actuellement interdite que sur les monuments inscrits et classés ;
- l'exonération de l'ISF devra évidemment être assortie de conditions ;

– la nécessaire pérennité des métiers d'art sera favorisée par la plus grande ouverture des écoles à l'apprentissage, ainsi que par le développement de la formation continue au sein de l'Institut national du patrimoine ;

– la réforme intervenue récemment devrait répondre au moins en partie aux préoccupations de M. Claude Leteurtre car les décisions des architectes des bâtiments de France sont aujourd'hui susceptibles d'appel.

M. Claude Leteurtre a objecté que l'appel ne donnait jamais raison aux requérants, du fait d'une grande solidarité de corps.

La commission a **décidé**, en application de l'article 145 du Règlement, le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.

*

Puis, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné le rapport de la mission d'information sur les moyens de contrôle de l'Unédic et des Assédic présenté par **M. Dominique Tian**.

M. Dominique Tian, rapporteur, a rappelé que la commission avait décidé au mois de juillet 2006 la création d'une mission d'information sur les moyens de contrôle de l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic) et des Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Assédic), la presse s'étant fait l'écho de fraudes importantes affectant l'assurance chômage.

La mission sans négliger l'importance de la fraude individuelle, s'est fixée comme priorité de faire la lumière sur ces pratiques de fraudes organisées. Elle a pu constater la réalité de ces fraudes qui relèvent de l'organisation de véritables escroqueries. Au 21 février 2006, l'Unédic recensait quelque 19 affaires de fraudes organisées concernant 6 400 personnes, pour environ 80 millions d'euros. Sa dernière estimation, en date du 13 décembre 2006, s'élève à 140 millions d'euros. Le développement des affaires en cours explique cette évolution des chiffres, qui ne correspondent toutefois, comme le reconnaît l'Unédic elle-même, qu'à la « partie émergée de l'iceberg ».

Dans les affaires les plus importantes, les faux chômeurs se comptent en centaines. On recense ainsi : 800 personnes mises en cause à Paris pour un préjudice estimé de 11 millions d'euros ; 800 personnes mises en cause à Créteil pour un préjudice estimé de 7 millions d'euros ; au moins 1 800 personnes mises en cause dans une autre affaire à Paris pour un préjudice estimé à environ 20 millions d'euros ; au moins 1 900 personnes mises en cause à Marseille, pour un préjudice estimé de l'ordre de 30 millions d'euros.

Ces escroqueries touchent non seulement l'assurance chômage, mais aussi l'assurance de garantie des salaires (AGS), également gérée par l'assurance chômage. Par ailleurs, d'autres fraudes importantes ont été relevées concernant l'allocation d'insertion (AI) servie par les Assédic pour le compte de l'État : 600 dossiers pour 800 000 euros d'indus.

Ces fraudes ont été montées grâce à des dossiers, dits « kits Assédic », élaborés et vendus par les organisateurs de ces escroqueries. Ces kits, entièrement composés de faux documents, permettent à leurs acheteurs de se prétendre licenciés par des sociétés pour lesquelles ils n'ont pas travaillé et qui souvent n'ont eu aucune activité économique réelle. Le lien de ces réseaux avec le grand banditisme, évoqué par certains services de police, n'est pas démontré, mais certaines personnes impliquées dans ces affaires ne sont, en tout cas, pas inconnues de ces services. Ainsi, le tribunal correctionnel de Paris est actuellement saisi d'une affaire de fraude aux Assédic et à la caisse primaire d'assurance maladie, mettant en cause des personnes qui, toutes, avaient déjà été condamnées pour différentes infractions, dont un braquage, et dont l'organisateur se prétend lui-même menacé.

Ces réseaux se développent sur tout le territoire, touchant plusieurs Assédic, parfois même toutes les Assédic et en tout cas toujours celles de Paris et de la région parisienne. Ils sont parfois de nature communautaire, impliquant notamment des ressortissants turcs et pakistanais.

La mission s'étonne, compte tenu de l'ampleur des affaires en cours et de leur durée, qu'une attention plus précoce n'ait pas été portée à ces fraudes, montées grâce à des kits faisant l'objet d'un véritable marché. En l'absence de service de lutte anti-fraude au sein de l'assurance chômage, c'est pratiquement par hasard, en repérant des éléments identiques dans plusieurs dossiers, que ces fraudes ont été découvertes par les agents.

Dans d'autres cas, elles ont été mises au jour à l'occasion d'enquêtes policières portant sur d'autres affaires ou à l'occasion de contrôles de routine.

La multiplication des cas de fraude touchant les organismes sociaux et leur retentissement dans l'opinion ont suscité une prise de conscience des pouvoirs publics, qui s'est traduite par différentes mesures, dont la création du Comité national de lutte contre la fraude en matière de protection sociale. Au programme de travail de ce comité figurent notamment, sur le plan international, la conclusion d'accords de coopération en matière de lutte contre la fraude.

Par ailleurs, la mission attache également une importance particulière à la mise en place du répertoire commun aux organismes sociaux, disposition figurant dans la loi de financement pour 2007, et que le Conseil constitutionnel a validé tout en considérant que la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) n'avait à formuler sur son décret d'application qu'un avis simple, et non un avis conforme. En effet, l'organisation des échanges de données entre organismes sociaux – Assédic et Urssaf en particulier – est un élément clef dans la lutte contre la fraude. Les carences dans ces échanges, souvent dénoncées devant la mission, ont pesé sur l'efficacité des dispositifs de contrôle.

D'autres mesures concrètes sont également intervenues depuis le début des travaux de la mission, telles la mise en place d'un contrôle des contributions des employeurs à l'assurance chômage effectué par les Urssaf et la limitation des justificatifs d'identité acceptés à l'inscription comme demandeur d'emploi, mettant fin à une pratique peu rigoureuse sur laquelle la mission s'était interrogée.

Forte de ce constat et au terme de ses travaux, la mission propose des mesures devant être prises d'urgence, au nombre de seize, et qui sont, pour la plupart, de simple bon sens.

Depuis 2005, l'assurance chômage, en réaction à ces affaires, s'est dotée d'un service de prévention des fraudes, composé d'une centaine de personnes qui vérifient les dossiers suspects et mènent des recherches sur les affaires détectées. Ce service a adopté un plan triennal d'action, qui s'est accompagné de la mise en place de détecteurs de faux papiers – qui a été généralisée au 1^{er} janvier 2006 et produit déjà des résultats – et du développement de systèmes d'alerte.

Au-delà, il est apparu nécessaire à la mission :

- d'impliquer et de mobiliser l'ensemble des agents dans la lutte contre la fraude, c'est-à-dire de développer au sein de l'Unédic et des organismes sociaux en général une culture de lutte contre la fraude ; à ce propos la mission a pu constater que les réticences parfois exprimées par les syndicats n'étaient pas partagées par les agents sur le terrain ;

- de développer les dispositifs d'alerte afin de recenser les entreprises douteuses, à partir d'éléments comme le versement des salaires en liquide, les procurations bancaires pour le versement des allocations, et d'intégrer ces dispositifs dans les systèmes d'information ;

- de systématiser la participation des Assédic aux comités de lutte contre le travail illégal (COLTI) et de leur transmettre les procès-verbaux dressés à l'occasion de leurs opérations pour les alerter sur les situations à risque ;

- d'assermenter des agents de l'Unédic et des Assédic pour faciliter l'accès aux informations détenues par les corps de contrôle d'autres organismes, comme celui de l'Urssaf, sans pour autant créer un corps de contrôle supplémentaire ;

- de mettre en application sans délai le décret du 7 mai 2004, qui oblige les employeurs à transmettre à l'Urssaf une déclaration nominative des assurés (DNA) faisant ressortir, pour chacun de leurs salariés, le montant total des salaires versés et les périodes de travail correspondantes ; la mission considère que cette disposition, déjà applicable aux intermittents du spectacle, doit être étendue prioritairement aux secteurs du bâtiment et de la confection, où le risque de fraude est particulièrement élevé ;

- de rendre obligatoire la remise par l'employeur au salarié d'un document attestant sa déclaration auprès de l'Urssaf, afin que ce dernier ne puisse plus prétendre ne pas savoir qu'il n'a pas été déclaré.

Une autre série de mesures jugées nécessaires par la mission concerne l'immatriculation des sociétés :

- Les fraudes en réseau reposent le plus souvent sur la création, en nombre considérable, de sociétés légalement immatriculées mais qui n'ont aucune activité réelle et ne sont que des « coquilles vides »,

constituant de véritables officines servant à commettre des infractions de toute sorte. Actuellement, sans apport immédiat de capital et en présentant la simple photocopie de la pièce d'identité d'un tiers, une même personne peut se déclarer gérante d'autant de sociétés qu'elle le souhaite, sans qu'aucune règle puisse lui être opposée, sans qu'aucun contrôle relatif à sa personne ou à son activité soit effectué et sans même attirer l'attention de quiconque, pas même de l'administration fiscale puisque, n'ayant pas de chiffres d'affaires, ces sociétés ne sont pas dans sa ligne de mire. Il faut donc entourer l'immatriculation des sociétés d'une véritable sécurité juridique.

Une étude de l'Unédic portant sur des « gérants à risque » a ainsi identifié 10 personnes assurant ou ayant assuré la gérance de 651 sociétés, 20 personnes assurant ou ayant assuré la gérance de 1 069 sociétés, 133 personnes assurant ou ayant assuré la gérance de 2 112 sociétés. Un fichier des gérants et dirigeants d'entreprise, tenu par les greffiers des tribunaux de commerce, devrait être mis en place, afin d'identifier ces situations qui constituent autant de signaux d'alerte.

– Les contrôles opérés lors de l'immatriculation sont largement insuffisants. Les greffiers eux-mêmes, par la voix du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce, ont reconnu devant la mission les carences du système et souhaitent pouvoir disposer de moyens de contrôle supplémentaires. La mission considère comme indispensable de mettre fin à la possibilité d'immatriculer une société sans que soit présenté et vérifié l'original des documents d'identité du créateur. Il faudra aussi que toutes garanties soient prises pour s'assurer de l'identification du gérant ou du dirigeant lors de l'immatriculation en ligne, grâce à un niveau de certification suffisant.

– L'interdiction de gérer n'est pas respectée en pratique. Lors de l'immatriculation, seule une attestation sur l'honneur de non-condamnation est actuellement demandée, et les délais d'inscription et de consultation du casier judiciaire sont variables. Ainsi, rien n'empêche qu'une personne condamnée à une peine lui interdisant de gérer, d'administrer ou de diriger une société, puisse immatriculer d'autres sociétés auprès des greffes des tribunaux de commerce, ne serait-ce qu'en changeant de ressort de tribunal. Seules la transmission instantanée du casier judiciaire par voie électronique aux greffes des tribunaux de commerce et la création d'un fichier national des interdits de gérer et des faillites personnelles permettraient de procéder à cette vérification au moment de l'immatriculation.

– Il faut revoir le régime des sociétés de domiciliation, qui ont pour activité de proposer à d'autres sociétés une adresse commerciale et, le cas échéant, des locaux. Cette pratique est une source d'abus, dénoncée par les représentants de la profession eux-mêmes. La plupart des adresses à risque identifiées dans les affaires de fraude importantes sont d'ailleurs celles de sociétés de domiciliation. L'Assédic de Paris a ainsi répertorié une société qui domicilie environ 1 500 sociétés, parmi lesquelles 150 sont considérées comme douteuses, et il est avéré que certaines d'entre elles ont été utilisées pour monter des fraudes à grande échelle. Aussi la mission propose-t-elle de mieux encadrer le régime juridique applicable à la domiciliation, en instituant un agrément des sociétés de domiciliation.

Enfin, la mission a insisté sur le fait que la gravité des phénomènes de fraudes rendait indispensable une sanction pénale dissuasive à l'encontre non seulement de ceux qui organisent les fraudes mais aussi des acheteurs de kits. Il faut aussi que la justice ait les moyens de traiter ce genre d'affaires qui met en cause des prévenus se comptant par centaines.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Pierre Morange a salué le travail accompli par la mission avant de souligner que le volume de la fraude, individuelle ou organisée, était estimé entre 4 et 7 milliards d'euros, ce qui n'est pas négligeable au regard de l'ampleur du déficit des comptes sociaux.

Les préconisations du rapport de la mission sont très pragmatiques et il est souhaitable qu'elles soient mises en œuvre sans tarder. Cela donnera une crédibilité supplémentaire à l'action du Parlement, qui a amendé – sur proposition de la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) – le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, afin que soit établi un numéro identifiant commun à toutes les branches du régime général, adossé à un fichier informatique également commun qui pourra de surcroît être croisé avec celui de l'administration fiscale. Un décret en Conseil d'État sera pris à cet effet après avis de la CNIL, qui aux termes de la décision du Conseil constitutionnel du 14 décembre dernier sera un avis simple et non conforme. Cette disposition, qui vise à lutter contre la fraude, aura en outre pour effet de réduire les coûts de gestion des branches.

M. Pierre-Louis Fagniez a insisté sur l'effet désastreux que produit, chez de vrais chômeurs vivant d'allocations très réduites, le fait que des bénéficiaires d'emplois fictifs – éventuellement publics – puissent être indemnisés confortablement par les Assédic à la suite d'un licenciement de complaisance. Comment faire pour prendre la mesure de tels abus et y mettre fin ?

M. Maurice Giro a dénoncé le recours abusif, voire frauduleux dans certains cas, à l'AGS pour indemniser les salariés licenciés après un dépôt de bilan alors que l'entreprise vient d'être cédée pour un euro symbolique afin d'en faire disparaître les actifs.

Le rapporteur a apporté les éléments de réponse suivants :

– La fraude à l'AGS, qui n'entre pas à proprement parler dans le champ de la mission d'information, prend diverses formes. On rencontre aussi le cas où l'entreprise, reprise par un prête-nom, salarie l'ancien gérant en le rémunérant à un niveau lui ouvrant droit, quelques mois plus tard, à de confortables indemnités de chômage. Les recoupements qui seront désormais possibles devraient permettre de mettre au jour ce genre d'agissements, qui coûtent cher au système de protection sociale.

– Les fraudes individuelles du type de celle qu'a pointée M. Pierre-Louis Fagniez n'entrent pas non plus dans le champ de la mission, qui se limitait à la fraude organisée, mais les outils qui serviront à réprimer celle-ci permettront aussi de combattre celle-là, dont l'ampleur n'a rien de marginale. La mise en place de la déclaration nominative des assurés (DNA), en particulier par les recoupements qu'elle autorisera des données relatives à l'employeur et de celles relatives au salarié, sera très efficace.

La commission a **décidé**, en application de l'article 145 du Règlement, le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.

*

* *

Mercredi 20 décembre 2006

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

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a entendu **M. Renaud Donnedieu de Vabres**, ministre de la culture et de la communication, sur le projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, relatif à la modernisation de la diffusion audiovisuelle – n° 3460.

Le président Jean-Michel Dubernard a rappelé que le projet de loi relatif à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur, déposé le 30 juin dernier devant le Sénat et examiné par lui du 20 au 22 novembre dernier, crée le cadre juridique pour assurer le basculement complet de l'analogique vers le numérique avant le 30 novembre 2011 et fixe les conditions du développement de la télévision en haute définition et de la télévision mobile personnelle (TMP). Ce projet s'inscrit bien dans le cadre de l'objectif fixé par le Président de la République : faire de la France un « pays leader » dans le domaine des technologies de la communication – ADSL et, demain, très haut débit, téléphonie de troisième génération (3G) et télévision mobile personnelle (TMP) – au bénéfice de l'ensemble des citoyens.

Près de vingt mois après son lancement, la télévision numérique terrestre (TNT) remporte un grand succès. Les Français semblent s'être bien adaptés à cette nouvelle technologie, qui a fait passer l'offre audiovisuelle gratuite de six à dix-huit chaînes. Le basculement de l'analogique vers le numérique ne pourra avoir lieu que si les conditions de réception de la télévision numérique sont réunies, en termes tant de couverture du territoire que d'équipement. Dans ce contexte, plusieurs questions restent posées. Comment fonctionnera le fonds d'aide à l'équipement pour la télévision numérique (FAN) ? Auxquels de nos citoyens sera-t-il destiné ? Quand est-il prévu de lancer une offre TNT gratuite par satellite, afin que les habitants des zones enclavées puissent recevoir sans abonnement les chaînes gratuites de la TNT ?

M. Patrick Ollier, président de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, a fait part de sa satisfaction de travailler à nouveau avec la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur un projet de loi d'intérêt commun.

Après avoir rappelé que le Sénat a introduit l'obligation d'atteindre l'objectif de 95 % de la couverture de la télévision par voie hertzienne terrestre et a imposé à chaque éditeur de TNT de participer à la mise en place d'un complément de diffusion par satellite, il s'est inquiété de l'avenir des régions de montagne, des zones d'ombre y subsistant, même avec les satellites, à cause de l'inclinaison du rayonnement. Ces zones sont, aussi, souvent dépourvues de l'internet à haut débit, susceptible de transporter la TNT, comme le montre l'offre courante des fournisseurs d'accès à internet (FAI) en dégroupage. Si des collectivités locales, en utilisant les droits et les financements institués à cet effet par la loi du 21 juin 2002 pour la confiance dans l'économie numérique, créent une infrastructure d'accès au haut débit, ne serait-il pas envisageable de garantir un accès à l'intégralité des chaînes de TNT par le même canal ? Il suffirait d'étendre au service public local de communications électroniques l'obligation de diffusion prévue pour le satellite.

Par ailleurs, un amendement du sénateur Bruno Sido a permis de transposer à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), pour la nomination de son président, la procédure de consultation des commissions parlementaires compétentes, sur le modèle de la commission de régulation de l'énergie (CRE). C'est une manière de s'assurer que les autorités administratives indépendantes se borneront à leur strict périmètre professionnel.

Le Sénat a, quant à lui, conféré au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) un pouvoir de choix des attributaires des fréquences réservées à la téléphonie mobile, en fonction des formats les plus adaptés à la TMP. N'est-il pas paradoxal de demander au CSA de juger de ce type de critères techniques alors que les professionnels les plus expérimentés n'en sont encore qu'au stade des conjectures ? Ne conviendrait-il pas de laisser le marché jouer plutôt que de s'en remettre à une décision administrative ?

M. Renaud Donnedieu de Vabres, ministre de la culture et de la communication, a indiqué que le projet de loi sur la modernisation de la diffusion audiovisuelle et la télévision du futur pose les bases de l'avenir de l'audiovisuel, qui concerne la vie quotidienne de chaque citoyen, alors que l'Union européenne vient de ratifier la convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. Il s'agit de faire en sorte que la diversité soit une réalité concrète pour les Français, dans tous les domaines de la culture. Alors que 80 % des Français continuent à ne regarder que six chaînes nationales, ce projet de loi permettra, au 30 novembre 2011, de garantir à 100 % des Français, sur tout le territoire, l'accès aux dix-huit chaînes gratuites de la TNT, soit un triplement de l'offre et le passage à une qualité numérique, ce qui signifie des progrès considérables tant pour le son que pour l'image.

Ce projet de loi écrit un nouveau chapitre de l'histoire de la télévision. Il est au cœur de l'ambition fixée par le Président de la République de faire de la France l'un des pays les plus avancés dans le domaine du numérique, au bénéfice de l'ensemble des citoyens. L'extension du haut débit et la vitesse d'apprentissage dont font preuve les Français de toutes générations suscitent l'optimisme quand à leur participation à cette évolution technologique. Ce texte qui s'inscrit dans une série de rendez-vous tenus, qui étaient autant de défis technologiques – le démarrage de la TNT, la loi garantissant le droit d'auteur à l'ère numérique ou le lancement réussi de France 24 – est fondé sur deux principes.

Premièrement, le basculement inéluctable de l'analogique vers le numérique ne peut avoir lieu que si chaque Français bénéficie effectivement des conditions, en termes de couverture et d'équipement, pour recevoir la télévision numérique. Il faut aller au-delà des idées théoriques et entrer dans les détails afin de lutter contre la fracture sociale dans l'accès au numérique : les citoyens les plus modestes doivent être dotés des équipements nécessaires. Cela suppose qu'ils soient parfaitement informés des changements à venir.

Deuxièmement, l'innovation technologique – et cela concerne la TNT, la télévision en haute définition comme internet et la TMP – doit participer au développement et au financement de la création audiovisuelle et cinématographique. Bref, le progrès technologique doit être l'occasion de renforcer le soutien à la création.

Saisi par le Premier ministre d'un ensemble de questions sur les modalités d'extinction de la diffusion analogique par voie hertzienne terrestre, le Conseil d'État a rendu, lors de sa séance du 23 mai 2006, un avis selon lequel seul le législateur peut autoriser et organiser l'extinction anticipée des services de diffusion par voie analogique.

Le projet de loi a été précédé, au printemps 2006, d'une large consultation, qui a permis de recueillir l'avis de tous les professionnels sur le cadre législatif applicable à la télévision du futur. Il tient compte des équilibres et des consensus apparus lors de cette consultation. C'est un texte de modernisation positive de la diffusion télévisuelle. Le Sénat ne s'y est pas trompé et plusieurs amendements ont été adoptés à l'unanimité, ce qui témoigne de la convergence des points de vue, afin que ce projet de loi bénéficie à l'ensemble des Français.

Le texte voté par le Sénat prévoit une augmentation de la couverture de la TNT, attendue avec impatience par l'ensemble des citoyens. Les chaînes de la TNT qui augmenteront leur couverture bénéficieront d'une prolongation de leur autorisation et les chaînes historiques devront couvrir 95 % de la population française. Le hertzien terrestre constitue le vecteur privilégié de la diffusion audiovisuelle en France. La couverture satellitaire sera complémentaire – notamment pour les zones frontalières et les zones de montagne –, afin que 100 % des Français, dans les trois mois suivant la promulgation de la loi, c'est-à-dire dès l'été 2007, puissent recevoir gratuitement les dix-huit chaînes de la TNT. Pour d'éventuelles zones d'ombre rémanentes très délimitées, il serait très difficile d'intervenir par la loi mais il conviendrait d'étudier des systèmes particuliers. Les vingt-quatre éditions régionales de France 3 seront également diffusées par l'offre TNT satellitaire gratuite. Cette mesure, adoptée à l'unanimité au Sénat, permettra aux téléspectateurs recevant France 3 par satellite de pouvoir regarder les informations correspondant à l'endroit où ils habitent ; l'offre par satellite sera donc complète.

Par ailleurs, la TMP, nouveau mode de consommation de la télévision, et la télévision en haute définition, qui offre une qualité d'image et de son exceptionnelle, seront lancées avant la fin de l'été 2007.

Ce texte participe de la réduction de la fracture numérique. La démultiplication des chaînes sera un progrès pour chacun et la France sortira définitivement d'un paysage audiovisuel à deux vitesses. Un fonds d'aide pour l'équipement des Français les plus démunis sera créé. Ses contours ont été précisés par le Sénat, pour garantir l'égalité sociale et l'égalité géographique, afin que les plus démunis ne soient pas laissés à l'écart et qu'ainsi tous les Français aient accès à la télévision numérique terrestre.

Le succès de la mutation technologique repose aussi sur l'information des citoyens. Il ne faudrait pas que cette grande chance soit précédée d'une grande peur. Le projet de loi garantit donc l'information de tous les Français afin de réussir au mieux le basculement vers le numérique. Les industriels et les distributeurs d'équipements électroniques grand public seront tenus d'informer de façon détaillée et visible les consommateurs des capacités des récepteurs de télévision à recevoir des signaux numériques. Il est en effet souhaitable que les Français qui achètent aujourd'hui un téléviseur basculent directement vers un appareil numérique. Une campagne nationale de communication sera lancée afin de garantir l'information des consommateurs sur le basculement de la télévision analogique vers la télévision numérique.

L'enjeu au-delà du progrès technologique, qui constitue un vecteur et non une fin en soi, est avant tout culturel. Il est essentiel que l'innovation technologique bénéficie à la création et à la diversité. Le préjudice subi par les chaînes privées analogiques avec le basculement complet vers le numérique à compter de 2008 leur donne droit, en compensation, à une chaîne supplémentaire en 2011. Tout d'abord, les chaînes compensatoires, diffusées après le 30 novembre 2011, seront assujetties à des obligations renforcées en matière de création audiovisuelle et cinématographique, contrairement à ce qui avait été voté dans le cadre de la loi n° 2000-719 du 1^{er} août 2000 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. Ensuite, le CSA tiendra compte, pour l'autorisation des services de télévision mobile personnelle, de leurs engagements en matière de production et de diffusion d'œuvres audiovisuelles et cinématographiques, ainsi que de l'offre de programmes dont les formats sont les plus adaptés à la TMP. Celle-ci, comme la télévision en haute définition, participera au financement de la création audiovisuelle et cinématographique par une majoration de la taxe acquittée par les chaînes de télévision, affectée au compte de soutien à l'industrie des programmes (COSIP).

La diversité culturelle sera ainsi renforcée, au bénéfice des auteurs et de l'ensemble de ceux qui contribuent à la création et à la production des œuvres. Ces dispositions s'inscrivent dans le droit fil de toute la politique du gouvernement au service de la diversité, à commencer par les crédits d'impôt et les fonds régionaux. Les propos tenus dans la presse par le Président de la Commission européenne sur la légitimité du soutien des États à la création cinématographique, culturelle et audiovisuelle constituent une victoire essentielle pour la France, passée du statut de mouton noir à celui d'éclaireur.

L'enjeu du projet de loi est aussi celui du pluralisme. C'est une conviction profonde, ancrée au cœur de la politique du ministère en matière de communication comme de culture : le passage au numérique, qu'il s'agisse du basculement complet de la télévision analogique vers la télévision numérique ou de la généralisation de l'internet, permet de multiplier les sources d'informations, de garantir un meilleur pluralisme et de faire entrer de nouveaux acteurs économiques. La démultiplication des chaînes contribue à la diversité des courants d'expression politiques, sociaux et culturels, avec en particulier les deux chaînes parlementaires, chaînes civiques qui, grâce à ce texte, deviendront accessibles à l'ensemble des citoyens.

Le pluralisme, c'est aussi la place de la télévision publique qui, dans le nouveau paysage audiovisuel, sera confortée. Le gouvernement préemptera pour le service public un des deux ou trois canaux rendus disponibles l'an prochain pour la diffusion de chaînes gratuites en haute définition sur la TNT et cette préemption sera portée à deux canaux dès qu'il sera possible de diffuser quatre chaînes gratuites en haute définition. Les contrats d'objectifs et de moyens de France Télévisions et d'Arte préciseront très prochainement quelles seront les chaînes concernées.

Il importe que toutes les chaînes gratuites de la TNT puissent se développer et que le projet de loi garantisse leur avenir. Le caractère homogène et cohérent de l'offre des chaînes est essentiel pour les téléspectateurs. C'est la raison pour laquelle le gouvernement a proposé un amendement, qui a été adopté par le Sénat, visant à garantir la place des chaînes gratuites de la TNT dans l'offre des programmes, quel que soit le type de distribution. Cet article n'a pas pour objet d'imposer unilatéralement la numérotation des chaînes des distributeurs de services, ce qui ne serait pas juridiquement valide mais, de manière plus concrète et efficace, de renforcer le rôle du CSA en matière de régulation, en lui confiant le soin de veiller à ce que la numérotation soit équitable, transparente, homogène et non discriminatoire, en contribuant donc à constituer des blocs de chaînes cohérents et thématiques. Il existera par exemple un bloc des chaînes sportives et un bloc des chaînes musicales, pour le plus grand confort du zappeur qu'est parfois devenu le téléspectateur.

Enfin, même si ce texte concerne essentiellement la télévision, la radio n'en est pas absente, dans la mesure où le Sénat a voté un article permettant le *simulcast*, ou diffusion simultanée, pour la radio numérique. Le cadre juridique, adopté en 2004, est donc complété s'agissant de la radio numérique, ce qui permettra de la rendre accessible plus rapidement aux Français.

Pour conclure, ce projet de loi est un texte d'équilibre pour tous les Français, il changera leur vie quotidienne et assurera un plus grand pluralisme de l'information : il est essentiel pour l'avenir de la création audiovisuelle et cinématographique et constitue une avancée concrète pour le paysage audiovisuel. En adoptant ce texte – tel qu'il a été amélioré par le travail approfondi du Sénat – au tout début de l'année prochaine, l'Assemblée nationale permettra d'enrichir l'offre de programmes disponibles pour tous les Français. Cela créera aussi les conditions d'un appel d'air formidable pour tout le secteur de la création et des industries culturelles, tant par ses retombées créatives que par ses effets sur l'innovation et, au-delà, sur la création d'emplois.

Un débat a suivi l'exposé du ministre.

M. Emmanuel Hamelin, rapporteur, a indiqué avoir déjà quelques pistes de réflexion pour d'éventuels amendements suite aux premières auditions qu'il a réalisées conjointement avec le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques et a demandé l'éclairage du ministre sur les points suivants :

– L'idée d'une campagne de communication pour sensibiliser les consommateurs et les préparer au passage de novembre 2011 est judicieuse. Mais l'obligation de mettre aux normes numériques tous les téléviseurs vendus à partir de 2008 ou 2009 ne serait-elle pas également opportune ?

– Au-delà, se pose le problème des décodeurs numériques. La norme haute définition MPEG-4 sera de plus en plus présente sur le marché ; c'est d'ailleurs la seule utilisable à l'exportation. Pourquoi ne pas la rendre également obligatoire en 2008 ou 2009 ? La réception des chaînes en MPEG-2 serait toujours possible mais cela permettrait de préparer l'avenir pour la haute définition.

– Le seuil de couverture du numérique terrestre de 95 % est de dix points supérieur à ce qui avait été convenu avec les chaînes de TNT, ce qui supposera un effort financier de la part des chaînes. En auront-elles toutes les moyens ? Pour les 5 % de population restants, les décrochages de France 3 et les télévisions locales seront-ils disponibles dans l'offre satellitaire ?

– S'agissant des « écrans noirs », le Sénat a accompli une première avancée en prenant en compte les événements d'importance majeure dans l'obligation de *must carry* – l'obligation pour un distributeur de services par câble ou par satellite de reprendre certains services – des opérateurs de télécoms sur la TMP, incluant la plupart des grands événements sportifs. Mais ne convient-il pas d'élargir ce critère ?

– L'offre satellite de la TNT trouve sa légitimité dans le fait d'assurer une couverture maximale. Un lancement rapide ne risque-t-il pas d'affaiblir l'offre numérique terrestre ? Ne serait-il pas préférable d'attendre avant de proposer cette offre complémentaire ?

– Quelles sont les perspectives en matière de télévision interactive, surtout par le biais de la TMP ?

– Dès lors que les fournisseurs d'accès à internet (FAI) s'engagent dans la production, ne serait-il pas logique de les faire contribuer au financement du compte de soutien à l'industrie des programmes audiovisuels (COSIP) ?

– Enfin, les chaînes de TNT expriment des avis divergents à propos de la numérotation. Qu'en pense le gouvernement ?

M. Frédéric Soulier, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, a proposé la mise en place d'un service public local des communications électroniques, en vertu de l'article L. 1425-1 du code général des collectivités territoriales, pour prendre en considération le cas des zones de montagne et plus généralement des zones rurales. Il s'agirait d'élargir le service antenne aux réseaux publics locaux à haut débit ; trois canaux coexisteraient – le satellite, le hertzien terrestre et les services locaux de haut débit –, ce qui contribuerait à garantir l'accès de 95 % de la population française. Puis il a posé les questions suivantes :

– La télévision mobile pourra-t-elle être interactive ? Sera-t-il possible de lever rapidement les blocages réglementaires dans ce domaine ?

– Il convient effectivement d'élargir le critère limitatif des événements d'importance majeure.

– Enfin, le déploiement de la télévision du futur requiert un gros effort de pédagogie, notamment en direction des personnes âgées. Les conseils généraux ne pourraient-ils pas jouer un rôle en la matière ?

M. Frédéric Dutoit s'est dit très favorable au passage au numérique et à la couverture du territoire à 100 %. Mais les nouveautés technologiques amèneront peut-être à mener une réflexion plus poussée sur les enjeux démocratiques. Comment accepter que les opérateurs privés dits « historiques » puissent bénéficier de chaînes bonus, cadeau royal en contradiction avec le principe cher au gouvernement de concurrence libre et non faussée ? La manne liée aux parts de marché est considérable.

Par ailleurs, quelle place occuperont les chaînes publiques, notamment les chaînes parlementaires ? Disposeront-elles de canaux dont la numérotation sera facile d'accès pour les téléspectateurs ? Enfin, quelle place sera accordée aux télévisions régionales et associatives ?

M. Didier Mathus a présenté les observations suivantes :

– Certains ménages seront désireux de conserver leurs appareils analogiques pour regarder la télévision dans leur chambre ou leur cuisine. Les élus locaux, dans cette affaire, seront en première ligne face aux protestations de nos concitoyens, qui se retrouveront progressivement face à des écrans noirs s'ils conservent ces postes sans acheter d'adaptateur numérique.

– L'un des seuls objets de ce texte est de permettre à la majorité d'offrir des chaînes bonus aux opérateurs historiques. Ces derniers seront passés trois fois à la caisse en quelques années : avec la loi n° 2000-719 du 1^{er} août 2000 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication et la bonification les incitant à entrer dans le dispositif numérique, avec la mesure gouvernementale qui a porté le nombre de chaînes autorisées par groupe de cinq à sept et, enfin, avec cette chaîne bonus. Les obligations liées à la création dont il est question font fâcheusement songer au « mieux disant culturel » annoncé en 1986 par le groupe Bouygues. Ces chaînes bonus contribueront à diluer encore la part du service public dans le paysage audiovisuel français et par conséquent à l'affaiblir.

– Le Sénat a adopté un bon amendement à propos de l'œuvre audiovisuelle, mais M6 semble s'en effaroucher. Qu'en pense le gouvernement, bien discret sur ce point ?

– La prise de participation de TF1 dans le groupe AB détourne l'esprit de la loi de 2000. Il est de la responsabilité du CSA de réagir mais force est de constater que, par le passé, celui-ci n'a guère été ferme.

– Une fois la composition du CSA renouvelée, en janvier, juste avant l'examen du projet de loi, tous ses membres auront été nommés par des personnalités de l'UMP. Comment pourra-t-il alors garantir le respect du pluralisme, dans une période électorale particulièrement sensible, surtout si M. Michel Boyon est nommé président, ce qui reviendrait à désigner un pyromane chef des pompiers ? Ne faut-il pas réformer le système ?

M. Pierre-Christophe Baguet a regretté que le projet de loi fasse peu référence à la radio et a annoncé qu'il reprendrait sur ce sujet un amendement sénatorial, auquel le gouvernement s'est opposé.

M. Dominique Richard a demandé si le gouvernement envisageait de réexaminer la possibilité d'adapter le financement du COSIP aux nouveaux modes de distribution, comme lui-même l'avait proposé dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2006. Si la disposition avait été votée à l'Assemblée, elle avait ensuite été supprimée au Sénat. Par ailleurs, la création d'un canal destiné aux télévisions locales sur le réseau R1 n'aura-t-elle pas des conséquences dommageables pour la qualité du signal émis par les chaînes du groupe France Télévisions ? Enfin, pour assurer un renouvellement rapide du parc de récepteurs, ne faut-il pas aller un peu plus loin qu'une campagne de communication, en ne mettant plus sur le marché des postes de télévision analogiques après une certaine date ?

Le président Jean-Michel Dubernard a préconisé un approfondissement de la coopération européenne en matière de production audiovisuelle, notamment pour les séries.

Le ministre a apporté les éléments de réponse suivants :

– L'information des téléspectateurs est une question centrale car ce progrès ne doit pas rester méconnu d'une partie des citoyens. C'est pourquoi une campagne d'information nationale sera organisée. En outre, tous les postes seront étiquetés de manière visible et lisible pour que les consommateurs puissent identifier s'ils sont compatibles ou non avec le numérique. Par contre, à ce stade, le texte ne prévoit pas d'interdire la production ou la vente de postes de télévision ne permettant pas la réception en mode numérique. Pour que l'information soit complète, le gouvernement étudie la mise sur pied d'un standard téléphonique opérationnel permettant de répondre précisément aux gens, notamment aux personnes âgées, non par le biais d'un standard automatisé

mais par l'entremise de personnes dûment formées. Le vecteur des mairies ou des bureaux de poste pourra également être utilisé.

– Le choix de la norme MPEG-2 pour les chaînes gratuites de la TNT, en France comme dans la majorité des pays proches, a permis à l'intégralité des citoyens d'accéder au numérique à moindre coût. L'objectif politique est que les dix-huit ou vingt chaînes supplémentaires gratuites soient elles aussi accessibles au plus grand nombre, au moindre coût, en faisant en sorte que le fonds d'aide à l'équipement puisse prendre les mesures concrètes appropriées, qui seront définies par voie réglementaire. La France a déjà obtenu l'accord de Bruxelles pour créer ce fonds de soutien à l'équipement des ménages.

– Les émissions locales de France 3 feront partie de l'offre satellitaire.

– La question des écrans noirs est très délicate car elle a des incidences sur les modes de financement des chaînes de télévision et le découpage des lots audiovisuels. Un élargissement du périmètre des droits de télévision pour y inclure systématiquement les droits mobiles se traduirait par une augmentation des coûts pour les opérateurs audiovisuels et, par conséquent, par une progression vertigineuse des droits sportifs. L'honneur du service public est de diffuser cent disciplines sportives ; le projet de loi fait référence aux événements d'importance majeure, qui doivent être accessibles à tous ; un élargissement du champ ferait automatiquement exploser les coûts.

– Il est prévu, pour la haute définition et la TMP, d'accroître la taxe acquittée par les chaînes de télévision. Une concertation est en cours pour aboutir à une réforme technologiquement neutre et équitable, afin qu'aucun pan de diffusion ne soit exempté de contribution.

– La numérotation des chaînes est un problème sensible mais, tel qu'amendé par le Sénat, le projet de loi a trouvé un bon compromis.

– Il est souhaitable que le climat du débat permette de rendre les grands enjeux intelligibles pour tous les Français. Les décisions qui ont été prises concernant la TNT, avec le choix de la norme MPEG-2, favorisent le pluralisme et donnent une très grande place au service public de l'audiovisuel. Sans elles, l'offre serait aujourd'hui très concentrée : LCP-AN et Public Sénat ne seraient pas visibles sur l'ensemble du territoire national ; France 4 n'aurait pas vu le jour ; France 5 et Arte ne seraient pas diffusées vingt-quatre heures sur vingt-quatre ; France Ô ne serait pas accessible en Île-de-France. Les règles de fonctionnement sont différentes pour les chaînes publiques et les chaînes privées. Pour les premières, le gouvernement préempte et notifie ses décisions au CSA ; pour les secondes, le CSA exerce directement certaines responsabilités, dans le cadre fixé par le législateur. Le gouvernement a veillé à ce que l'audiovisuel public ait une place extraordinaire dans la nouvelle offre télévisuelle. Pour la haute définition, il en va de même puisque le gouvernement a déjà préempté un canal et en préemptera un second dans un proche avenir.

– Les chaînes locales et les télévisions – et radios – associatives contribuent au pluralisme et créent de la concurrence. France 3 n'en est d'ailleurs pas toujours ravi...

– S'agissant de la définition de l'œuvre audiovisuelle, les décisions prises par le gouvernement ont permis de multiplier l'offre de chaînes publiques ; il incombe aux équipes du service public de conserver la fièvre de la création. À la suite de l'arrêt du Conseil d'État classant l'émission Pop Star parmi les œuvres audiovisuelles, le Sénat a adopté un amendement qui avait reçu l'avis favorable du gouvernement.

– La législation en vigueur empêche les concentrations excessives. Si ce projet de loi n'était pas adopté, le groupe TF1 serait bien plus encore dans une situation de position dominante. Le pluralisme de l'information et des contenus devient chaque jour davantage une réalité grâce à la TNT. Par ailleurs, il importe également de parler de manière concrète et pragmatique des moyens financiers nécessaires à cette indépendance, que ce soit pour la presse écrite, la radio ou la télévision. Le gouvernement a d'ailleurs mis en œuvre des mesures fiscales pour renforcer le pluralisme de la presse écrite d'opinion et de la presse écrite quotidienne. Le rétrécissement des durées d'autorisation de diffusion de Canal Plus, de M6 et de TF1 contraint les pouvoirs publics à leur attribuer des chaînes compensatoires – il ne s'agit pas d'un cadeau mais bien d'une compensation. L'alternative était simple : soit le versement d'une compensation financière, soit l'attribution d'une chaîne supplémentaire. L'option retenue est cette seconde solution, assortie de conditions – que le CSA devra faire respecter –, relatives à la participation renforcée des chaînes ainsi créées à la création et à son financement. Les trois groupes TF1, M6 et Canal Plus contribuent aujourd'hui à la création cinématographique et audiovisuelle à

hauteur de 485 millions d'euros ; toutes les autres chaînes n'apportent que 16 millions d'euros au fonds de soutien.

– À l'inverse de ce qui s'est passé en d'autres temps, le Président de la République, le Président du Sénat et le Président de l'Assemblée nationale ne choisissent pas les personnalités qu'ils nomment au sein des autorités administratives indépendantes en fonction de leur appartenance politique. De même, le gouvernement a renouvelé le mandat du président de l'Institut national de l'audiovisuel (INA) en considération de ses compétences et non de ses sympathies partisans – le contraire aurait été injuste. Il est insultant de qualifier de « pyromane » M. Michel Boyon, conseiller d'État qui a exercé avec une impartialité exemplaire de hautes fonctions dans l'administration française et a rédigé un rapport très utile à l'entrée en vigueur de la TNT.

– La question de la radio est très importante. Il faut trouver un équilibre subtil pour ne pas nuire à la diversité, ne pas empêcher l'arrivée de nouveaux acteurs, mais également ne pas pénaliser ceux qui existent déjà. Entrent en compte les contraintes financières, la volonté de certaines radios de couvrir l'ensemble du territoire national ou encore la contribution des radios associatives à la vitalité du pays.

– Aucune chaîne de l'audiovisuel public ne doit être pénalisée par la recomposition des multiplexes. Toutefois, un ministre n'est pas un expert ; il fixe cet objectif politique mais ne saurait étudier les modalités permettant de le garantir. C'est pourquoi des tests ont été demandés, qui permettront une recomposition dans les meilleures conditions.

– Il est des discussions internationales qui n'aboutissent pas à des conclusions concrètes mais sont politiquement fécondes. Or la convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles est politiquement féconde mais aussi exceptionnelle par ses conséquences concrètes. Elle établit que les biens culturels ne sont pas des marchandises comme les autres et que les États sont fondés à en assurer la protection et la promotion, ce qui valide toute la politique française de soutien culturel. La France a ainsi obtenu la validation de son système d'aide au cinéma ainsi que de son système de crédit d'impôt pour la production audiovisuelle et elle vient d'obtenir le report *sine die* d'un projet européen de suppression de la taxe sur la copie privée.

– La France a gagné une bataille juridique mais il reste beaucoup de progrès à accomplir en matière de coproductions : les principales sociétés européennes de l'audiovisuel public doivent prendre l'habitude de travailler ensemble pour créer de grands événements culturels. Par exemple, le cinquantenaire du Traité de Rome, le 25 mars prochain, pourrait donner lieu à une très grande émission à caractère culturel et politique. À l'occasion des Journées du patrimoine, les sociétés de l'audiovisuel public devraient prendre des initiatives communes. Arte est animée par la volonté d'étendre son périmètre de rayonnement et de fabrication, en direction notamment de l'Italie et de la Belgique, où des perspectives intéressantes se profilent. Il faut que l'Europe adopte une stratégie encore plus audacieuse. Les productions hollywoodiennes représentent 85 % des places de cinéma vendues dans le monde, 71 % dans l'Union européenne et environ 50 % en France. Le chemin à parcourir est donc encore long.

Le président Jean-Michel Dubernard, après avoir remercié le ministre de la culture et de la communication en son nom et en celui du président Patrick Ollier, a indiqué que le projet de loi serait examiné en commission le mardi 23 janvier et probablement le mardi 30 janvier en séance publique.

Informations relatives à la Commission

M. Jean Lassalle a donné sa démission de membre de la commission des affaires culturelles.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe UDF a désigné *M. André Santini* pour siéger à la commission des affaires économiques (J.O du 19/12/2006).

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

Jeudi 21 décembre 2006

Auditions, sur l'action sociale du régime général de sécurité sociale et l'action sociale des collectivités territoriales :

- M. Christophe Lannelongue, inspecteur général des affaires sociales, M. Pierre Sardou, inspecteur général des affaires sociales, Mme Stéphanie Dupays, inspectrice des affaires sociales, M. Thierry Leconte, inspecteur des affaires sociales, membres de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS).

- M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille.

- M. Edward Jossa, directeur général des collectivités territoriales au ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

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

Mercredi 20 décembre 2006

*Coprésidence de M. Patrick Ollier, président,
et de M. Jean-Michel Dubernard, président de la commission des affaires culturelles, familiales et
sociales*

La commission des affaires économiques a entendu **M. Renaud Donnedieu de Vabres**, ministre de la culture et de la communication, sur le projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, relatif à la modernisation de la diffusion audiovisuelle – n° 3460.

VOIR COMPTE RENDU PAGE 3134

Informations relatives à la Commission

*M. André Santini a donné sa démission de membre de la commission des affaires économiques.
En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe UDF a désigné M. Jean Lassalle pour siéger à la commission des affaires économiques (J.O du 19/12/2006).*

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN**Mercredi 20 décembre 2006***Présidence de M. Pierre Méhaignerie,
Président*

La commission des Finances a d'abord procédé à l'audition de M. Jean-Marc Monteil, directeur général de l'Enseignement supérieur, sur l'application de la LOLF à l'enseignement supérieur.

M. Jean-Marc Monteil, directeur général de l'Enseignement supérieur, a exposé les étapes de l'application aux universités de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Il a fallu, avant toute chose, former à la fois une partie de l'administration centrale et les responsables des établissements à la nouvelle culture budgétaire représentée par la LOLF, afin qu'ils aient une représentation commune des enjeux, des nouvelles caractéristiques à donner à la présentation de leurs actions, des procédures et dispositifs destinés à mesurer la performance. Il a fallu notamment faire œuvre de pédagogie sur quelques notions clés, qui n'étaient pas des plus faciles à appréhender : la justification des dépenses au premier euro, exercice d'apparence assez virtuelle, mais qui oblige à expliciter l'ensemble des actions et des objectifs ; la soutenabilité budgétaire, qui nécessite de vérifier, à chaque fois que l'on veut engager une nouvelle action, que celles en cours n'en souffriront pas ; le contrat quadriennal, qui permet une approche budgétaire prospective ; la fongibilité asymétrique, enfin, qui est relativement aisée à concevoir, mais dont l'utilisation n'a été, à ce jour, que marginale.

À toutes ces notions, il convient d'ajouter celle, capitale et qui leur est forcément liée, de performance, toute la difficulté étant de lui donner une portée opératoire. Dans le domaine de la recherche, par exemple, une discussion très riche et très serrée a eu lieu avec la direction du Budget sur certains indicateurs, et en particulier sur celui du nombre des publications. Il a été difficile – mais finalement possible – de faire admettre qu'un simple maintien, voire une diminution limitée de la part de la recherche française dans les publications scientifiques mondiales constituait déjà un objectif volontariste, l'émergence de la recherche indienne et chinoise – entre autres – rendant hors de portée une progression, y compris pour les États-Unis. Il a été proposé, en revanche, d'accroître le nombre de copublications européennes, conséquence logique de la progression des codirections de thèses communes à plusieurs pays européens. La fixation de certains indicateurs repose en effet sur une analyse qui ne peut se réduire au périmètre des établissements, et la discussion avec les établissements doit être soumise au principe de réalité, même s'il reste parfois difficile de faire comprendre qu'une amélioration de la performance ne se traduit pas forcément par une progression « affichable ».

À partir de ces éléments, la direction générale de l'Enseignement supérieur s'est attachée à construire une représentation procédant du principe que la recherche de la performance ne doit pas être stigmatisée, mais relève au contraire d'une saine émulation, notamment internationale. Cela a permis d'insister auprès des établissements sur la nécessaire coopération entre eux, de façon à ce que leur performance propre soit rapportée à leur activité en interaction, par exemple dans le cadre des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES).

De nombreux débats se sont engagés avec les établissements, afin de leur faire concevoir leurs perspectives sur quatre ans en fonction de ces éléments clés que sont la justification au premier euro, la soutenabilité budgétaire, ou la fixation des objectifs de performance en liaison avec ceux fixés par les programmes, en essayant de supprimer certains objectifs par trop « cosmétiques ».

Un travail important a été effectué sur les formations. La question était complexe, car l'attractivité des formations obéit à des considérations parfois insaisissables, et partir de l'existant n'est pas forcément la meilleure méthode. Il est apparu que le principe de soutenabilité budgétaire impliquait de s'assurer, en ouvrant une nouvelle formation, que celle-ci pourrait être poursuivie. C'est très important, car la mise en place du

système LMD a eu pour effet – attendu – une relative inflation du nombre des formations. Mais il aurait été irréaliste de demander d'entrée de jeu aux établissements de réduire de 30 % le nombre de leurs formations ; il a été jugé préférable de leur demander d'élaborer eux-mêmes une offre de formation, qui serait ensuite analysée au niveau du ministère de façon non malthusienne. La suite a prouvé que la méthode était bonne, car dans la première vague de contrats quadriennaux, portant sur 70 % de la « puissance scientifique » française hors Île-de-France, l'offre s'est naturellement réduite de 20 à 25 %, et ce non par la suppression d'enseignements, mais grâce à la fusion de certaines spécialités ou mentions.

Quant à la globalisation, appelée par la LOLF, des dotations au sein de chaque université, elle avait suscité de vives oppositions au départ, y compris de la part de personnalités scientifiques de haut rang, ce qui était compréhensible. Un directeur de laboratoire préférerait que ses crédits soient « fléchés » par l'État plutôt que de les voir soumis à des arbitrages au sein de son établissement. La démarche qui a été retenue est donc la suivante : toute université qui fait l'objet, dans un périmètre scientifique donné, d'une évaluation favorable lui donnant droit à un ensemble de moyens aura l'entière responsabilité de les répartir entre ses unités reconnues comme finançables.

Cette responsabilisation des établissements aura sans doute pour conséquence, connexe mais appréciable, que les « grosses pointures » scientifiques qu'ils comptent en leur sein auront à cœur de s'intéresser de plus près à la gestion de l'ensemble, ne serait-ce que pour défendre le périmètre dont ils ont la charge. Hier, un responsable de laboratoire allait parler budget directement avec le directeur scientifique du CNRS, pas avec son président d'université, si bien que la politique d'un établissement tendait à se réduire à la somme des politiques de ses laboratoires.

Le mécontentement qu'avait provoqué l'annonce de la globalisation n'a plus cours aujourd'hui. L'université Joseph-Fourier de Grenoble verra, aux termes du contrat quadriennal qu'elle s'apprête à signer, quelque 80 % de ses moyens de recherche globalisés. Même si la proportion sera moindre dans nombre d'autres contrats, il est extrêmement probable que les établissements se rendront compte assez vite que cette formule leur offre bien plus de souplesse de gestion que précédemment, et qu'ils voudront tous en bénéficier.

La logique de l'évaluation *a posteriori* est seule compatible avec une performance bien comprise. Lors de l'entrée en vigueur du LMD, certaines universités se plaignaient de ne plus avoir de maquettes ministérielles à remplir, et le changement a parfois été difficile à imposer, car il est autrement plus facile de remplir une maquette que de la construire soi-même. À tenir les gens pour irresponsables, on les infantilise.

Désormais, en outre, les relations entre universités, écoles et organismes s'organiseront sur des bases nouvelles, puisque tous ces établissements auront les moyens de négocier directement entre eux, plutôt que par l'intermédiaire de l'État.

La LOLF aura été un levier puissant pour faire ce que la communauté universitaire, au fond, attendait sans oser franchir le pas. Il ne s'agit pas pour autant d'avoir une vision irénique des choses : le nouveau cours concernera, dans un premier temps, un nombre limité d'établissements, mais ce nombre ira croissant. Cet état d'esprit se traduit d'ores et déjà dans la démarche contractuelle. Les contrats pour la période 2006-2009 comportent un certain nombre d'indicateurs de performance fournis par les universités elles-mêmes ; ils serviront de base à l'évaluation *a posteriori*. Un écart négatif par rapport à l'objectif ne signifiera pas forcément que l'activité aura été insatisfaisante, mais il devra être expliqué, et les éclaircissements ainsi obtenus serviront à l'établissement des contrats quadriennaux à venir.

La LOLF ne donnera sa pleine mesure que si elle n'est pas réduite à un instrument comptable, budgétaire, technocratique, mais est utilisée comme outil politique pour faire progresser les pratiques.

Le Président Pierre Méhaignerie s'est réjoui de constater ces progrès et a estimé que la globalisation des moyens était une bonne façon de responsabiliser les établissements et de faire émerger une réflexion commune.

La justification au premier euro suppose toutefois que les universités aient une connaissance parfaite de leur propre budget. Or, il ressort du rapport de la Cour des comptes sur la formation continue des universités qu'elles n'ont ni comptes consolidés, ni comptabilité analytique.

S'agissant de la formation continue elle-même, plusieurs questions se posent. Quelle place lui accorder au sein de l'université par rapport à la formation initiale ? Des orientations ont-elles été fixées ? Y a-t-il eu concertation à cet effet avec les présidents d'université ? Les contrats quadriennaux contiendront-ils des volets qui lui soient consacrés ? Les recteurs assurent-ils un contrôle en la matière ? Les données dont dispose le

ministère sont-elles fiables, ou bien la Cour des comptes a-t-elle raison de dire qu'elles ne peuvent l'être du fait de l'insuffisance des systèmes d'information ? Comment le rôle des universités en matière de formation continue peut-il s'articuler, enfin, avec celui des régions ?

M. Jean-Marc Monteil a répondu que la Cour des comptes avait raison de considérer les données ministérielles comme incomplètes – non par volonté d'opacité délibérée, mais du fait de graves lacunes dans les systèmes d'information. Certaines tendances sont néanmoins observables, qui donnent un tableau d'ensemble assez clair de la réalité.

La capacité des établissements d'enseignement supérieur à attirer le public de la formation continue est malheureusement très faible, tant en ce qui concerne les universités que les GRETA – et, paradoxalement, leur part des marchés publics de formation est encore plus faible que leur part des marchés privés. Il est clair que le volume de l'activité est très inférieur, dans ce domaine, à ce qu'il pourrait être.

Cela dit, la validation des acquis de l'expérience (VAE) et la formation tout au long de la vie (FTLV) sont de nature à modifier quelque peu la donne, tant pour la formation initiale que pour la formation continue.

La FTLV est désormais un point commun à toutes les politiques de formation des grands pays, et fait l'objet de discussions à l'échelle de l'Union européenne. Il reste à lui donner une cohérence, et ce au premier chef dans le cadre de la formation initiale. Celle-ci a été conçue, traditionnellement, comme destinée à être suivie jusqu'au bout, l'idée sous-jacente – et partagée par les étudiants eux-mêmes ainsi que par leurs familles – étant qu'une fois sorti du système de formation, on n'aura plus de chance d'y retourner. Or, ce n'est plus vrai, dès lors que le système académique peut valider des parcours suivis en dehors de lui. Il ne s'agit pas de brader les savoirs académiques ni de dire que tout se vaut, mais simplement de reconnaître les compétences acquises, indépendamment de la façon dont elles l'ont été. Et il est très important de savoir que l'on pourra, à tout moment, revenir dans le système académique sans avoir à reprendre tout le cursus depuis le départ, mais en voyant ses compétences non académiques reconnues grâce à la VAE – moyennant une petite action de formation le cas échéant. Ce changement est encore loin d'avoir produit tous ses effets concrets, mais les choses ne font que commencer.

Le Président Pierre Méhaignerie s'est demandé si les étudiants des IUT, qui ont actuellement tendance à vouloir à tout prix, dès leur DUT obtenu, poursuivre leurs études à l'université, se laissent facilement persuader qu'ils pourront le faire ultérieurement à tout moment.

Il a également posé la question des horaires d'ouverture des universités : il faut organiser des cours le soir ou le samedi si l'on veut que des ouvriers puissent étudier pour devenir techniciens, ou des techniciens devenir ingénieurs.

M. Michel Bouvard, Rapporteur spécial, a considéré que les universités pouvaient avoir, à l'égard du public de la formation continue, deux attitudes différentes, au demeurant non exclusives l'une de l'autre. La première consiste à accueillir, dans le cadre des formations existantes, les gens qui font eux-mêmes la démarche de revenir vers l'université pour une formation complémentaire grâce à la FTLV ou de s'adresser à elle pour faire valider leurs compétences grâce à la VAE. La deuxième, beaucoup plus rare, est de recenser les besoins de formation non couverts, pour mettre sur pied des formations spécifiques.

Il a souhaité que la Commission puisse disposer d'exemples des premiers contrats quadriennaux 2006-2009, afin de mesurer la place faite à la politique de formation continue.

M. Alain Claeys a estimé que, même si la qualité d'une université se mesure, jusqu'à nouvel ordre, à celle de sa recherche, il n'y a pas lieu d'opposer formation académique et formation professionnelle.

La formation continue appelle de sa part deux questions : le système LMD a-t-il fait bouger les lignes ? L'État incite-t-il, dans le cadre de la négociation des contrats quadriennaux, les universités à développer leur activité de formation continue ?

Quant aux systèmes d'information, il est indéniable que leur insuffisance commence à devenir préoccupante.

M. Jean-Marc Monteil a répondu, s'agissant des étudiants des instituts universitaires de technologie, qu'un grand nombre d'entre eux y étaient entrés avec la ferme intention de poursuivre leurs études ensuite. C'est surtout vrai dans les IUT scientifiques – 90 % des étudiants en génie physique ou industriel vont à l'université en sortant – et moins dans les IUT tertiaires, mais c'est une donnée dont on ne peut faire

abstraction. Les étudiants considèrent, en quelque sorte, les IUT comme des classes préparatoires – dont ils partagent, au demeurant, le caractère sélectif. Quant aux universités, elles ont déjà fort à faire avec les quelque 17 % d'étudiants de première année qui sont titulaires d'un baccalauréat professionnel, et qui risquent, non seulement d'échouer faute de maîtriser certains prérequis de type scolaire, mais de perdre l'estime de soi qu'ils avaient reconquise en préparant et réussissant cet examen après le BEP vers lequel ils avaient été « orientés » en fin de troisième. D'un autre côté, cependant, le jour où l'université permettra à tous les bacheliers professionnels d'obtenir leur licence, elle aura changé de nature, et l'on peut douter qu'il soit souhaitable qu'elle consacre une grande part de son énergie à faire de la remise à niveau.

La formation continue au sein de l'université ne peut être conçue simplement en articulation avec la formation initiale, de type académique. Il faut que l'offre de formation soit au moins en partie fondée sur la demande sociale : celle de salariés confrontés à l'obsolescence des techniques qu'ils utilisent, mais aussi celle d'entreprises qui recherchent en vain des collaborateurs ayant telle ou telle compétence. Cela dit, rares sont les formations qui ont un débouché professionnel à la fois particulier et identifié. Un polytechnicien, par exemple, n'a pas de « métier » à proprement parler, mais une palette de compétences lui permettant d'exercer de nombreux emplois.

La discussion des contrats quadriennaux avec les universités porte notamment, pour ce qui concerne la formation continue, sur les deux questions suivantes : comment faire pour valider des acquis lorsque l'on n'a pas la maîtrise de leur contenu ? Et comment répondre à la demande sociale, qui a souvent une double dimension : un besoin de formation diplômante, qui répond davantage à la notion de formation tout au long de la vie, et un besoin plus immédiat, plus professionnel, plus lié aux évolutions de l'économie et de la technique. Selon le cas, l'articulation avec la formation initiale ne sera pas la même.

Ce qui est à construire, c'est un dispositif de formation continue qui permette aux universités d'être présentes sur le marché. Elles ont en effet beaucoup à apporter, en mettant à la disposition de la demande sociale la culture scientifique et technique dont elles suivent les avancées presque au jour le jour, quand elles ne les produisent pas. Toute la difficulté est d'identifier la demande sociale afin d'y répondre. Il en va tout différemment de la formation initiale, qui obéit davantage à un modèle « adéquationniste », dans lequel c'est à l'étudiant de s'adapter à l'enseignement et non l'inverse. Pour autant, le développement de la formation continue serait de nature à contribuer à la refonte de la formation initiale, grâce aux interrogations et aux remises en question que produira la confrontation avec le terrain.

Le LMD a déplacé les lignes dans la mesure où il a obligé des disciplines qui, jusqu'alors, n'avaient pas de relations entre elles, à dialoguer ensemble. En outre, le système des ECTS, unités capitalisables et conservables, est très favorable aux gens qui veulent revenir à l'université pour se former.

M. François Scellier a demandé si l'application de la LOLF aux universités était susceptible de déboucher sur une véritable autonomie de celles-ci.

M. Jean-Marc Monteil a répondu que les universités étaient déjà, dans le cadre qui est le leur, les plus autonomes de tous les établissements publics. La question est donc plutôt celle de l'autonomie de la gouvernance des universités. Actuellement, la capacité d'une université à innover est surtout fonction du charisme de son président, et encore cela ne suffit-il pas toujours. Une difficulté majeure vient du fait que les présidents sont élus pour cinq ans, et les conseils pour quatre ans seulement, ce qui est source de dissensions possibles en cours de mandat. Pour qu'il y ait autonomie, il faut une responsabilisation des exécutifs. Est-ce possible dans le cadre actuel ? En partie seulement. Les choses seraient beaucoup plus simples si les structures de pilotage étaient plus souples, plus légères, comme en témoigne l'exemple des PRES, dont les établissements constitutifs ont accepté de réduire le conseil d'administration à vingt ou vingt-cinq membres, alors que les leurs en comptent une bonne soixantaine – ce qui est trop pour prendre des décisions, et ne permet guère que de les bloquer.

M. Alain Claeys a considéré qu'il valait mieux renoncer au mot d'autonomie si l'on voulait en faire accepter l'idée. Le gouvernement, quel qu'il soit, qui sera issu des élections du printemps 2007 devra prendre dans les trois premiers mois une dizaine de mesures de bon sens, qui font au demeurant consensus, et qui résoudront beaucoup de difficultés.

Revenant sur la question du Rapporteur spécial relative aux recteurs, **M. Jean-Marc Monteil** a répondu, au vu de sa propre expérience, que ceux-ci, à moins qu'ils n'aient un intérêt particulier pour la question ou une entente cordiale avec un président d'université qui manifeste un tel intérêt, ne s'occupent guère de formation

continue, sinon pour maintenir les GRETA « à flot ». D'une façon générale, c'est l'enseignement scolaire qui requiert la majeure partie de leur temps.

Le recteur, en revanche, intervient à qualité dans la discussion du programme régional de développement des formations (PDRF), qui ne se réduit pas à l'enseignement scolaire. Le PDRF est un important sujet de frictions potentielles entre l'Etat et la région. Ce qu'il faudrait, c'est partir d'une analyse, au moins partielle, de la demande de formation. Actuellement, la négociation se résume trop souvent à un face-à-face entre l'Etat et la région ; il conviendrait d'associer plus systématiquement les présidents d'université à ce dialogue, par exemple en prenant appui sur des conseils académiques de l'éducation nationale (CAEN) rénovés.

M. Michel Bouvard, Rapporteur spécial, a souligné que la formation continue était, d'une certaine façon, plus facile à évaluer que la formation initiale, dans la mesure où elle vise des objectifs plus immédiats, et qu'il était également plus facile, par voie de conséquence, d'y répandre la culture de l'évaluation. Cette évaluation peut être interne, mais pourrait aussi être réalisée par l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES), récemment créée, à condition que ses compétences soient étendues à la formation continue, ce qui ne semble pas le cas.

M. Jean-Marc Monteil a répondu que l'AERES n'était pas explicitement compétente en la matière, mais qu'elle l'était implicitement, au titre de la section 3 « évaluation des formations », ainsi que de la section 1 « évaluation des établissements », qui inclut toutes les activités de ceux-ci.

M. Bernard Cieutat, conseiller maître à la Cour des comptes, a rappelé que le rapport de la Cour des comptes constituait un constat, réalisé à un moment donné. Le paysage de la formation continue se trouve considérablement modifié du fait de l'existence de la VAE et de la FTLV. Certes, il ne s'agit encore que d'une évolution potentielle, mais elle prend forme dans les discussions engagées par le ministère avec les universités. Il faut en donner acte au ministre, car cela va dans le bon sens.

Deux questions doivent être dissociés : celle de la gouvernance et celle des instruments. S'agissant de la gouvernance, il est clair que les universités doivent se saisir de la formation continue, et le fait, souligné par le directeur général de l'Enseignement supérieur, que celle-ci soit incluse dans les contrats quadriennaux est très important, car c'est au niveau de la présidence et du conseil d'administration, et non pas seulement à celui des UFR ou des laboratoires, que doit être définie la politique de formation continue d'un établissement. Il est également important que les contrats quadriennaux ne comportent pas uniquement des indicateurs de résultats, mais aussi des objectifs.

S'agissant des instruments, il est heureux que le directeur général de l'Enseignement supérieur ait précisé sa conception de la place de la formation continue dans l'activité de l'université, car il faut écarter le risque de fusion, voire de confusion, avec la formation initiale. Les besoins ne sont en effet pas les mêmes, les publics non plus, et les financements sont également très différents.

C'est à juste titre qu'a été soulignée la nécessité pour les universités de pénétrer le « marché » de la formation continue et, pour ce faire, d'évaluer les besoins et d'y apporter des réponses diversifiées. Mais cela suppose qu'elles se dotent d'un système d'information performant et d'une comptabilité analytique leur permettant de connaître en détail le coût de chaque formation. Le décret de 1985 sur la formation continue leur impose d'ailleurs d'établir un compte global de la formation continue, approuvé par le conseil d'administration.

Le Président Pierre Méhaignerie a insisté sur la nécessité de proposer des horaires adéquats aux étudiants salariés. Les locaux universitaires sont très peu utilisés le soir et le week-end, ce qui n'est pas le cas aux États-Unis.

M. Jean-Marc Monteil a souligné que la question de l'utilisation optimale des locaux dépassait largement celle de la seule formation continue. Un chercheur, enseignant ou non, ne compte pas son temps, et travaille volontiers le samedi ou même le dimanche si besoin est, car sa motivation, sa passion sont telles qu'il trouve dans son métier des satisfactions autres que d'ordre pécuniaire : un professeur d'université de cinquante ans gagne 4.850 euros par mois, fût-il prix Nobel, mais être publié dans une prestigieuse revue scientifique internationale vaut toutes les gratifications supplémentaires ! Il faudrait trouver, pour les activités d'enseignement, des stimulants plus puissants qu'aujourd'hui, qui donnent aux professeurs le sentiment d'être utiles à la société.

M. Yann Pétel, conseiller maître à la Cour des comptes, a présenté sommairement les conclusions de l'enquête menée, à la demande de la Commission, par la Cour auprès de quatorze universités, enquête dont il

ressort une très grande disparité d'attitudes vis-à-vis de la formation continue : certaines sont très dynamiques, d'autres nettement plus passives.

Il apparaît en outre que la moitié seulement des intervenants en formation continue sont des enseignants-chercheurs. Cela signifie que la population des formateurs est très diverse, et que leurs conditions de rémunération, de déroulement de carrière, d'intégration dans la communauté universitaire le sont également. Sans doute y a-t-il là des clarifications et des évolutions à encourager.

Quant aux locaux, certaines universités, notamment parisiennes, en font une utilisation intensive, à la fois pour faire tenir tous leurs enseignements et pour répondre à la demande de leurs « clients » de la formation continue, ce qui les conduit à rester ouvertes le soir, le week-end et pendant les vacances scolaires. Mais ce phénomène reste très minoritaire.

Enfin, si aucun bilan n'a évidemment pu être encore fait de la loi de 2004 qui a transféré de nouvelles compétences aux régions, il semble que de nouvelles pratiques apparaissent. C'est ainsi que, les régions soumettant systématiquement à appel d'offres leurs marchés de formation continue, les universités – en particulier en Île-de-France, où la concurrence est plus forte – doivent s'astreindre à des exigences de qualité plus élevées, voire signer des chartes à cet effet.

Le Président Pierre Méhaignerie a remercié MM. Jean-Marc Monteil, Bernard Cieutat et Yann Pétel.

*

Puis la Commission a procédé à l'examen d'une enquête de la Cour des comptes sur la formation continue dans les universités.

M. Michel Bouvard, Rapporteur spécial, a indiqué que l'enquête menée par la Cour des comptes illustre les faiblesses de la gouvernance des universités. Au regard du constat sévère dressé par la Cour, douze propositions, qui rejoignent celles de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur la gouvernance des universités dans le contexte de la LOLF, peuvent être formulées, afin d'améliorer le dispositif actuel :

- évaluer de manière plus fine le nombre des bénéficiaires de formation continue dans les universités, en intégrant les adultes en reprise d'études et en excluant les personnes suivant des formations d'éducation populaire ;

- confier au bureau chargé de la formation continue au sein de la direction générale de l'Enseignement supérieur une mission d'analyse de la formation continue délivrée par les universités, qui devra faire l'objet d'une communication annuelle devant la Conférence des présidents d'université ;

- compléter les effectifs mobilisés au sein de la direction générale de l'Enseignement supérieur au titre de la formation continue et créer un bureau chargé uniquement de la formation continue ;

- mettre en place des systèmes d'information et de gestion de la formation continue dotés d'interfaces avec les autres systèmes d'information en usage dans les universités, compatibles entre les universités et avec ceux du ministère chargé de l'enseignement supérieur ;

- encourager les universités à constituer des équipes chargées spécifiquement du pilotage de la formation continue ;

- diffuser, auprès des universités, une brochure présentant les principes régissant la formation continue dans les universités, notamment le rôle respectif des acteurs – président d'université, conseil d'administration et conseils des composantes – ainsi que les avantages qui y sont attachés ;

- insérer de manière systématique dans les contrats quadriennaux un volet relatif à la formation continue, qui présente la stratégie du ministère et celle de l'université, fixe des objectifs chiffrés, notamment en termes de parts de marché, assortis d'indicateurs pertinents, et, enfin, évalue les moyens financiers mis en œuvre. Certaines universités proposent des formations continues sans que les frais en soient couverts. Il est plus que nécessaire de connaître la réalité des coûts des formations proposées ;

- moduler les dotations versées par le ministère en fonction des efforts menés dans la définition d'une politique de formation continue et des résultats enregistrés. Il convient de sanctionner financièrement le défaut de respect des règles, notamment comptables, déterminées par les textes régissant la formation continue. Il

s'agit ainsi d'assurer le respect des principes posés par le décret du 18 octobre 1985, notamment l'établissement d'un compte financier global ;

– inscrire dans la charte d'objectifs de l'Agence de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur que sa mission d'évaluation des établissements d'enseignement supérieur doit obligatoirement comporter un volet consacré à leur politique de formation continue ;

– enrichir les indicateurs présentés dans le projet annuel de performances (PAP), par exemple en précisant la part des recettes issues des activités de formation continue rapportée au montant total des ressources propres des universités ;

– encourager les partenariats entre les universités et les régions, notamment en confiant aux conseils académiques de l'Éducation nationale une mission de concertation sur la formation continue délivrée dans les universités et en associant davantage les universités à l'élaboration des schémas régionaux de formation continue ;

– encourager les partenariats entre les universités et les financeurs privés.

M. Alain Claeys a précisé, s'agissant de la recommandation n° 5 tendant à encourager les universités à constituer des équipes « dédiées » à la formation continue, qu'il ne faut pas donner l'impression de créer un corps d'enseignants spécialisés ; cette formation doit pouvoir aussi être dispensée par des enseignants chercheurs. Au sujet de la recommandation n° 11, il est souhaitable que, dans le cadre des partenariats entre les universités et les régions, soit instauré un échange sur le schéma régional de formation continue et qu'il soit précisé qu'ils ne peuvent pas délivrer de diplôme. Enfin, il conviendrait de rappeler les différentes missions de l'université, parmi lesquelles la formation tout au long de la vie constitue un axe essentiel.

M. Michel Bouvard, Rapporteur spécial, a apporté les éléments de réponse suivants :

– il n'est pas envisagé de créer des équipes d'enseignants dédiées uniquement à la formation continue, mais de constituer des équipes administratives chargées spécifiquement du pilotage de la formation continue au sein des universités ;

– la définition du contenu des diplômes doit effectivement demeurer de la compétence de l'État ;

– la place de la formation continue dans les missions générales de l'université et les insuffisances constatées en la matière au cours des dix dernières années constituent un élément essentiel du rapport.

La Commission a ensuite, conformément à l'avis du Rapporteur spécial, *autorisé*, en application de l'article 58-2° de la LOLF, la publication de l'enquête de la Cour des comptes.

Informations relatives à la Commission

La Commission a reçu, en application de l'article 21 de la LOLF, un projet d'arrêté portant ouverture de crédits sur le programme « Soutien à l'expression radiophonique locale » du compte d'affectation spéciale « Cinéma, audiovisuel et expression radiophonique locale », d'un montant de 1.651.591 euros en autorisations d'engagements et en crédits de paiement.

En outre, la Commission a reçu, en application de l'article 12 de la LOLF :

– un projet de décret de transfert de 1.408.000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement et de 16 emplois équivalents temps plein travaillé, destiné à financer la prise en charge par trois départements ministériels de la rémunération de 16 agents assis sur des emplois de la « réserve interministérielle des administrateurs civils » dont la gestion est assurée par le ministère de la Fonction publique ;

– un projet de décret de virement de crédits de 176.000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, destiné à financer la prise en charge par le Conseil d'État et la Cour des comptes de la rémunération de deux agents assis sur des emplois de la « réserve interministérielle des administrateurs civils » dont la gestion est assurée par le ministère de la Fonction publique.

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

Mercredi 20 décembre 2006

*Présidence de M. Guy Geoffroy,
vice-président*

La Commission a examiné, sur le rapport de M. Philippe Houillon, le projet de loi constitutionnelle portant modification du titre IX de la Constitution (n° 1005 rectifié).

M. Philippe Houillon, rapporteur, a tout d'abord fait observer que, pendant longtemps, la question de la responsabilité du chef de l'État est restée une question de doctrine. En 1958, alors que la fonction présidentielle était placée au centre de nos institutions, incarnant l'unité nationale et la continuité de l'État, garante de la stabilité et de l'équilibre du régime, peu de débats ont eu lieu sur cette question de la responsabilité. Ainsi, ce serait en vain qu'on chercherait, dans les travaux préparatoires de notre Constitution, de quoi satisfaire notre curiosité.

Lorsque cette question est venue sur le devant et la scène, chacun a pu se confronter aux textes et constater qu'ils étaient à la fois ambigus et incomplets.

Cette redécouverte s'est faite en trois temps. D'abord, le Conseil constitutionnel a cherché à tirer les conclusions concrètes du dispositif combiné de l'article 68, qui définit la responsabilité du chef de l'État, et de l'article 67 qui, lui, définit la Haute Cour de justice. Il était contraint de le faire dans sa décision du 22 janvier 1999, car, saisi par le Président de la République et le Premier ministre, il devait répondre à la question de savoir si le régime de responsabilité défini par le statut de la Cour pénale internationale était compatible avec celui défini dans notre Constitution. Il ne pouvait donc éluder la question et a déduit des dispositions constitutionnelles que le chef de l'État ne pouvait être jugé, durant son mandat, que par la Haute Cour de justice.

Ensuite, en 2001, l'Assemblée nationale, dans des circonstances très particulières, a adopté une proposition de loi constitutionnelle, déposée à l'initiative du Groupe Socialiste. Si ce texte a permis de préciser les choses, il était loin de redonner toute sa cohérence au système.

Enfin, l'assemblée plénière de la Cour de cassation, dans un arrêt du 10 octobre 2001, a donné une réponse cohérente à l'ensemble du problème en préconisant l'inviolabilité temporaire du chef de l'État à raison des actes commis hors de l'exercice de ses fonctions, inviolabilité assortie d'une interruption de toute prescription. Redevenu citoyen comme les autres à l'issue de son mandat, les poursuites peuvent être engagées ou reprises dans les conditions de droit commun.

Si l'aboutissement du processus a pu apparaître comme résolvant nombre de difficultés, demeurent non seulement l'ambiguïté du texte constitutionnel et certaines différences entre les solutions jurisprudentielles, mais également une faiblesse de légitimité de ces solutions. Elles sont juridiquement cohérentes, elles n'ont pas été politiquement « endossées ». Or, en la matière, le constituant ne saurait s'abstenir d'intervenir.

C'est la raison pour laquelle M. Jacques Chirac, lors de la campagne pour l'élection présidentielle de 2002, s'est engagé à réunir une commission de juristes indépendants pour proposer une révision de la Constitution. Une fois réélu, il en a confié la présidence au professeur Pierre Avril qui lui a remis les conclusions de la commission en décembre 2002. C'est le texte de la commission « Avril » qui, sous réserve d'une précision limitée, a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale sous la forme d'un projet de loi constitutionnelle.

Il s'agit à la fois de protéger la fonction et de permettre de juger son titulaire dans les conditions les plus proches du droit commun mais sans, pour autant méconnaître, les devoirs de la charge.

Un principe simple a été retenu. Ce qui relève du politique doit être évalué dans un cadre politique, ce qui engage la responsabilité personnelle du titulaire de la fonction doit être jugé par les voies juridictionnelles ordinaires.

Dès lors, trois types de questions, qui sont classiques en droit, doivent être réglés pour résoudre la difficile équation du régime de responsabilité du chef de l'État.

La première question se pose *ratione materiae* et doit déterminer de quels actes le Président doit répondre, qu'il s'agisse des actes commis pour accomplir ses fonctions et/ou des actes qui sont étrangers à l'exercice de ses fonctions. La question est même plus compliquée, dès lors qu'il convient de se demander si le chef de l'État doit ou non répondre de tous les actes commis durant son mandat et qui pourraient être alors considérés comme tous inhérents à ses fonctions. C'est la question de la responsabilité et de l'irresponsabilité.

La deuxième question se pose *ratione temporis*. Une fois déterminées les différentes catégories d'actes, il est nécessaire de se demander quand le Président doit répondre de ces actes, pendant son mandat ou seulement à l'expiration de celui-ci. C'est la question de l'inviolabilité.

Enfin, la troisième question concerne la juridiction compétente et y répondre permet de savoir si le Président peut être justiciable de ses actes devant les juridictions ordinaires ou bien devant une juridiction spéciale. C'est la question de l'immunité de juridiction.

Au croisement des réponses à ces différentes questions, la commission « Avril » a défini le régime de responsabilité du chef de l'État. Ce régime, selon les actes considérés, est triple.

En premier lieu, pour les actes effectués, en tant que Président de la République, pour accomplir ses fonctions et donc non détachables de celles-ci, le Président de la République bénéficierait d'une immunité relative qui se traduirait, d'une part, par une irresponsabilité judiciaire, sous réserve de la compétence de la Cour pénale internationale, et, d'autre part, par une irresponsabilité politique, sous réserve de l'engagement d'une procédure de destitution, si les manquements sont incompatibles avec les devoirs de sa fonction. Cette procédure nouvelle est appelée à remplacer la procédure obsolète de la Haute de Cour de justice pour cas de haute trahison, notion elle-même obsolète.

En deuxième lieu, pour les actes commis en tant que personne privée avant le mandat ou pendant le mandat mais détachables de celui-ci, le Président serait soumis là aussi à une immunité relative, qui se traduirait de deux manières, d'un côté, par une inviolabilité temporaire s'accompagnant d'une suspension de tout délai de prescription ou de forclusion, et de l'autre, par une irresponsabilité politique.

En troisième et dernier lieu, pour les actes de nature privée, suffisamment graves pour atteindre la fonction, si graves qu'ils en deviennent non détachables de celle-ci, le statut du Président obéirait non seulement à une inviolabilité temporaire s'accompagnant d'une suspension de tout délai prescription et de forclusion, mais aussi à une responsabilité politique sanctionnée par une procédure de destitution, comme dans le cas d'un acte commis pour l'exercice de ses fonctions manifestement incompatible avec les devoirs de sa charge.

Le dispositif équilibré qui est proposé permet d'assurer au Président de la République, conformément aux missions qui lui sont confiées par la Constitution, la sérénité dans l'exercice de ses fonctions grâce à l'inviolabilité temporaire, tout en préservant les droits des tiers grâce à la suspension des délais de prescription et de forclusion pendant le mandat. Par ailleurs, dans les cas extrêmes, lorsque l'intolérable se produit, comme dans l'affaire de corruption qui a conduit à la destitution du Président du Brésil, M. Fernando Collor de Mello, en 1992, l'Assemblée nationale ou le Sénat pourrait engager une procédure de destitution.

Si les deux assemblées adoptent le même texte, alors la Haute Cour, composée de l'ensemble des parlementaires, pourrait voter la destitution, rendant le Président à la « vie civile » et le mettant ainsi à la disposition de la justice ordinaire.

Et pour éviter que ce processus ne soit utilisé à des fins purement politiques et permettre que les deux décisions de réunion de la Haute Cour et de destitution soient adoptées dans des conditions non partisans, il pourrait être justifié de passer de la majorité absolue des membres composant chaque assemblée, telle que prévue par le présent projet de loi constitutionnelle, à une majorité de trois cinquièmes. Cette majorité est proche de celle utilisée pour une révision constitutionnelle réalisée sur le fondement de l'article 89 de la Constitution qui, cependant, dans ce cas, ne s'entend que de la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Ainsi, la France se rapprocherait de très nombreuses démocraties qui, pour la plupart, à la fois procurent une inviolabilité temporaire au chef de l'exécutif et disposent d'un mécanisme d'« urgence » sous la forme d'une procédure de destitution, à l'exemple de l'*impeachment* aux États-Unis. Mais contrairement aux États-Unis, la destitution impliquant une élection, c'est au peuple souverain qu'il reviendrait de trancher.

Après avoir remercié le président de lui accorder la parole dans le cadre de l'article 38 du Règlement, **M. Édouard Balladur** a souhaité faire part de ses interrogations et perplexité sur le projet de loi constitutionnelle portant modification du titre IX de la Constitution.

Il a tout d'abord relevé que l'inscription d'une telle question à l'ordre du jour de l'Assemblée à la fin du mandat du Président de la République traduisait une certaine forme de désintéressement justifiant son examen dans ces conditions.

Il a ensuite observé qu'aux États-Unis, les responsables américains n'avaient pas pour autant déduit de l'affaire « Clinton » qu'il fallait modifier leurs règles antérieures.

Insistant sur les caractéristiques de la tradition française en matière de responsabilité du chef de l'État, marquée à ses yeux par l'irresponsabilité politique sauf en cas de haute trahison et l'application, dans les autres circonstances, des règles de droit commun, il a rappelé que sur ces fondements, le Président Raymond Poincaré avait été appelé à témoigner au sujet de l'assassinat de Gaston Calmette, directeur du *Figaro*, par l'épouse du ministre des finances, Joseph Caillaux et, plus récemment, six mois après son élection, le Président Valéry Giscard d'Estaing avait été cité devant le tribunal correctionnel de Paris pour une affaire d'affiches de campagne. Il a ajouté que M. Jean Foyer, que l'on ne peut soupçonner de vouloir porter atteinte à la solidité de nos institutions, considérerait lui aussi que le droit commun devait s'appliquer, tout comme l'un des rédacteurs de la Constitution de 1958, Raymond Janot.

Citant l'exposé des motifs, aux termes duquel le contenu du projet de loi constitutionnelle se justifierait par « la nécessité de ne pas affaiblir le Président de la République en en faisant un justiciable ordinaire, eu égard au risque d'affaiblissement qu'entraînerait pour la fonction présidentielle une mise en cause de la responsabilité du chef de l'État dans les conditions du droit commun », il a estimé que l'article unique soumis au vote de la Représentation nationale constitue une novation importante, qu'il faut qualifier comme telle.

M. Édouard Balladur a alors souhaité soulever deux questions, appelant à ses yeux des clarifications.

Indiquant que le Président de la République ne pourra, durant son mandat, faire l'objet d'aucun acte d'information, d'instruction ou de poursuite, ce qui signifie qu'aucune plainte à son encontre ne sera recevable pendant l'exercice de ses fonctions, il s'est demandé si, dans l'hypothèse d'un banal accident de la route impliquant le chef de l'État et débouchant sur un dommage corporel, voire un décès, alors que le citoyen conduisant l'autre véhicule ne pourra porter plainte contre lui, il lui serait possible de porter plainte contre ce même citoyen. Il a estimé que, dans l'affirmative, le Président de la République bénéficierait d'un privilège, source d'inégalité difficilement justifiable devant l'opinion publique, et que, dans la négative, le nouveau statut pénal du chef de l'État, loin de le protéger davantage, limiterait les garanties qui lui sont reconnues et consacrerait ainsi une forme d'affaiblissement.

Déclarant par ailleurs ne pas comprendre le raisonnement de la Cour de cassation, dans son arrêt de 2001, prohibant le témoignage du Président de la République au motif qu'il ne saurait être requis par la force et négligeant le fait que le Président de la République pourrait aussi fort bien déférer volontairement à une convocation du juge, il s'est également interrogé sur le sens à donner à la disposition du texte interdisant que le chef de l'État soit requis de témoigner. Il a considéré indispensable de préciser si, en l'espèce, l'interdiction a une portée générale et concerne toute demande de témoignage ou si elle ne vise que les demandes assorties d'un recours à la force, estimant que faute d'une telle clarification, on pourrait croire que le texte cherche à dispenser le Président de la République de témoigner avant la fin de son mandat dans toutes les affaires où son concours peut être urgent pour la justice.

En réponse, le **rappporteur** a apporté les précisions suivantes :

— Aux États-Unis, l'affaire « Clinton » a eu de réelles répercussions sur la législation, puisque les dispositions de l'*Ethics in Government Act* de 1978, qui avaient créé l'institution du procureur indépendant à la suite de l'affaire du Watergate et qui avaient un caractère temporaire, ont été prolongées en 1994 pour cinq ans mais ne l'ont pas été ensuite.

— Dans le litige de 1974, le Président Valéry Giscard d'Estaing avait *proprio motu* accepté de témoigner et le tribunal en avait pris acte. De ce fait il n'est pas possible de tirer une règle générale qui imposerait au Président de la République d'être entendu comme témoin.

En revanche, le dispositif proposé par le présent projet de loi constitutionnelle ne lui interdira en aucun cas d'apporter son témoignage de son propre chef. Dès lors que l'article 67, dans la rédaction proposée, interdit qu'il soit requis de témoigner, il n'est pas nécessaire de prévoir explicitement, dans le même mouvement, ce qui est *a contrario* autorisé, sous peine d'alourdir, sans nécessité, le texte constitutionnel.

— L'inviolabilité temporaire prévue en faveur du Président de la République emporte sans nul doute une différence de traitement par rapport au citoyen ordinaire. Un tiers pourra porter plainte contre le Président en cas de dommage causé par lui à titre personnel, mais il devra attendre la fin du mandat pour voir celle-ci avoir des suites, étant précisé qu'il bénéficiera, en contrepartie, d'une suspension des délais de prescription et de forclusion. Dans le cas précis d'un accident de la circulation impliquant un véhicule qui serait conduit par le Président lui-même, la victime pourrait, en tout état de cause, demander à bénéficier du fonds de garantie mis en place par la loi du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation. À l'inverse, il convient de relever que le Président, compte tenu de la suspension des délais de prescription, se trouve dans une situation plus défavorable qu'un « citoyen ordinaire ». Par exemple, un fait qui serait prescrit au bout de trois ans pour ce dernier continuerait à pouvoir fonder une action publique ou une plainte avec constitution de partie civile contre le Président de la République dès lors que ce fait serait intervenu avant la troisième année précédant la fin de son mandat.

En pratique, comme ont pu le faire observer les personnes auditionnées, notamment les membres de la commission « Avril », le nombre de cas dans lequel les droits des tiers seraient atteints de manière irréversible serait infinitésimal.

— Enfin, il convient de relever que si la destitution du chef de l'État apparaît comme une réelle novation dans notre droit, elle existe dans la très grande majorité des démocraties, comme l'a montré la commission « Avril ».

M. Édouard Ballardur a estimé que les observations du rapporteur quant à la possibilité pour le Président de la République d'accepter d'être poursuivi ou de témoigner seraient tout à fait recevables si la rédaction du projet de loi était différente. Il serait donc souhaitable que la Constitution précise explicitement qu'il appartient au Président de la République de décider s'il accepte ou non d'être poursuivi ou de témoigner.

M. Claude Goasguen a estimé qu'il fallait faire une lecture impérative du texte proposé pour l'article 67 de la Constitution, y compris concernant la possibilité de témoigner. En effet, laisser au libre choix du Président de la République l'opportunité ou non de témoigner entraînerait d'importantes conséquences politiques selon la décision qu'il prendrait, notamment si au cours de son mandat il était conduit à agir différemment.

Concernant l'article 68, il est important de tenir compte du nouveau contexte induit par le quinquennat et la concordance des calendriers électoraux présidentiel et législatif. Ainsi, il ne faut pas exclure une utilisation contraire à l'esprit des institutions de la nouvelle procédure, par exemple en cas de conflit interne à la majorité, notamment pour mettre en cause un Président changeant de politique en cours de mandat ou pour se prémunir d'un risque de dissolution par le Président de la République.

Compte tenu du risque de crise institutionnelle majeure induit par cette procédure, la question de la nature de l'organe qui sera chargé de l'instruction d'une demande de destitution est capitale. Certes, la loi organique devra le préciser, mais il serait souhaitable de disposer d'informations sur ce sujet pour que la procédure choisie offre toutes les garanties possibles. Afin d'éviter une utilisation politique de la procédure de destitution, il serait d'ailleurs préférable de confier l'instruction de l'affaire à un organe autonome, soit judiciaire, soit créé *ad hoc*. À l'inverse, confier ce pouvoir aux assemblées parlementaires chargées de déclencher la procédure pourrait favoriser des abus de droit. Compte tenu de l'importance de cette question, une inscription dans la Constitution serait préférable à un simple renvoi à la loi organique.

M. André Vallini a souhaité rappeler, à titre liminaire, que la réforme du statut pénal du chef de l'État avait constitué une des promesses électorales du Président réélu en 2002 qui s'était alors engagé à ce qu'un texte soit déposé très rapidement. Tout en notant un certain retard au regard de ces engagements, il s'est félicité que ce texte vienne maintenant en discussion. Il a aussi indiqué que le Groupe Socialiste est très attaché

à ce que la réforme aboutisse avant la fin de l'actuelle législature, même si cela doit impliquer la convocation d'un Congrès après l'interruption des travaux qui devrait intervenir à la fin du mois de février prochain.

Abordant les questions de fond posées par le projet de loi constitutionnelle, M. André Vallini a indiqué que la réponse donnée par le projet à la question du statut pénal du chef de l'État ne va pas de soi et que certains parlementaires socialistes – dont il ne fait cependant pas partie – de même que d'éminents spécialistes de droit constitutionnel préconisent à l'inverse une réforme tendant à supprimer le privilège de juridiction et l'immunité du Président de la République durant son mandat, le Président devant, à leurs yeux, être considéré comme un citoyen ordinaire.

S'agissant de l'amendement du rapporteur tendant à élever le seuil requis pour enclencher une procédure de destitution du Président et adopter celle-ci, en le faisant passer à la majorité qualifiée des trois cinquièmes des membres de chaque assemblée ou de la Haute Cour, M. André Vallini a indiqué que, consulté par le rapporteur la semaine précédente avec M. Jean-Marc Ayrault, président du Groupe Socialiste, ils avaient alors émis un avis favorable. Il a toutefois tenu à souligner que, compte tenu du mode d'élection actuel du Sénat, il serait plus facile de destituer un Président de gauche qu'un Président de droite. Tout en se déclarant très attaché au bicamérisme, il a estimé souhaitable que soit engagée parallèlement une réforme profonde des modalités d'élection des sénateurs.

S'agissant de la question de l'instruction des affaires soumises à la Haute Cour, M. André Vallini a souhaité qu'elle soit abordée dès les travaux préparatoires de la révision constitutionnelle et a suggéré qu'elle soit confiée à la Cour de cassation.

M. Guy Geoffroy, président, soulignant la dimension politique contenue par ce projet, a souhaité rappeler que la réforme du quinquennat avait rendue plus improbables, quoique encore possibles, les cas de cohabitation en cours de mandat présidentiel.

M. Claude Goasguen a émis la crainte que la mise en place d'un tel système, dans lequel le Président de la République dispose du droit de dissoudre l'Assemblée tandis que le Parlement peut engager une procédure de destitution du Président de la République, n'aboutisse, en cas de conflit ouvert, à une sorte de course de vitesse entre ces institutions.

Il a également estimé nécessaire que soit d'ores et déjà précisé qu'il reviendra à un organe extérieur au Parlement, en l'occurrence la Cour de cassation, d'instruire les affaires dont sera chargée la Haute Cour, dans le but d'éviter la mise en œuvre d'une procédure purement politique et de contrôler l'exactitude des « manquements manifestement incompatibles avec l'exercice du mandat ».

Partageant les réserves émises par M. Claude Goasguen, **M. André Vallini** a estimé que les députés, conscients du risque que le Président de la République décide de dissoudre l'Assemblée nationale en cas d'adoption par l'une des chambres d'une proposition de résolution tendant à la réunion de la Haute Cour – la seconde chambre disposant d'un délai de quinze jours pour se prononcer sur cette proposition –, pourraient être découragés de voter une telle proposition, rendant peu opérante la procédure mise en place par le projet.

M. Édouard Balladur a estimé nécessaire de bien distinguer, d'un côté, l'acte politique que constitue la procédure de destitution et, de l'autre, la procédure judiciaire qui, elle, devra reprendre son cours après la fin du mandat présidentiel. Rappelant avoir préparé en 1986 les ordonnances que le Président Mitterrand avait refusé de signer, il a considéré que ce refus allait assurément à l'encontre de l'esprit de la Constitution de 1958, mais que la Cour de cassation n'avait aucune légitimité pour connaître d'un tel acte politique qui ne constitue nullement un fait délictueux. Lui confier l'instruction de la destitution reviendrait à donner un tour judiciaire à une affaire qui doit garder une seule dimension politique.

Le rapporteur, en réponse aux différents intervenants, a présenté les observations suivantes :

— Le cas de la destitution du Président Fernando Collor au Brésil en 1992 est intéressant, car il constitue un bon exemple de procédure de destitution utilisée par la majorité présidentielle pour mettre fin aux fonctions d'un titulaire de la fonction suprême pour des manquements, en l'espèce des faits de corruption aggravés, manifestement incompatibles avec son maintien en place.

— Avant que la décision de réunir la Haute Cour ne soit prise, c'est-à-dire avant le vote de la seconde assemblée saisie de la demande de réunion adoptée par la première assemblée quinze jours auparavant, le Président de la République, s'il estime que la procédure engagée est manifestement infondée, pourra toujours

décider de dissoudre l'Assemblée nationale sur le fondement de l'article 12 de la Constitution, ce qui aurait pour effet immédiat d'annuler toute la procédure en destitution. La décision finale reviendra au peuple souverain.

En revanche, lorsque la décision de réunir la Haute Cour est acquise, la dissolution devient impossible, puisque, d'une part, le Président est juridiquement empêché et, d'autre part, le Président par intérim, en application du quatrième alinéa de l'article 7 de la Constitution, ne pourra utiliser ni l'article 12 ni, d'ailleurs, l'article 11 relatif au référendum.

En outre, dans l'hypothèse d'école où le Président de la République serait effectivement destitué, mais pour des raisons qui apparaîtraient manifestement comme infondées, rien ne lui interdirait de se présenter de nouveau à l'élection présidentielle et au peuple souverain, par son vote, de lui renouveler sa confiance.

— La procédure de destitution est un processus politique et ne doit être qu'un processus politique. Si les manquements, par ailleurs pénalement qualifiables, sont manifestement incompatibles avec le maintien en place du titulaire de la fonction présidentielle, la Haute Cour n'aura pas à rechercher leur qualification pénale mais devra, d'abord et avant tout, déterminer leur caractère incompatible avec un maintien en fonctions. Destitué, le Président redeviendra un citoyen comme les autres et, si les faits qui ont conduit à sa destitution sont susceptibles d'être qualifiés pénalement, ils pourront être poursuivis devant les juridictions ordinaires.

C'est pourquoi confier entièrement à une juridiction l'instruction du dossier de destitution conduirait à trahir la nature politique du processus. Aux États-Unis, la mise en accusation, c'est-à-dire l'*impeachment* au sens strict du terme, est définie et adoptée par la Chambre des Représentants, puis transmise au Sénat, qui l'examine par le truchement de sa commission des Affaires judiciaires et qui vote ou non, sur ce fondement, la destitution du Président.

La loi organique mentionnée dans le dernier alinéa de l'article 68 devra déterminer les modalités d'examen par la Haute Cour des résolutions adoptées par chaque assemblée dans des termes identiques.

— C'est précisément parce que la procédure a un caractère politique qu'il convient de corrélérer la détermination de l'incompatibilité des manquements présidentiels aux devoirs de sa charge et le principe d'une majorité qualifiée des trois cinquièmes des membres composant l'assemblée concernée et ce, à chaque stade de la procédure.

— La promotion d'un « Président-citoyen », si elle peut apparaître séduisante dans une première impression, ne correspond ni à la réalité ni à un objectif raisonnable. L'État de droit s'est construit grâce à la séparation entre gouvernés et gouvernants, les seconds étant délégués par les premiers pour exercer des fonctions de gouvernement à leur place, dans l'intérêt général. Faire croire que cette construction est compatible avec une assimilation complète du Président de la République au « citoyen ordinaire » est une aberration intellectuelle, qui pourrait confiner à la démagogie.

Puis la Commission est passée à l'examen de l'article unique du projet de loi constitutionnelle.

Article unique (titre IX de la Constitution) : *Haute Cour* :

— art. 67 de la Constitution : régime de responsabilité du chef de l'État :

Après avoir adopté un amendement de précision du **rapporteur** sur le champ d'application du nouvel article 67 de la Constitution, la Commission a adopté un amendement du **même auteur** prévoyant explicitement la suspension de tout délai de prescription ou de forclusion applicable aux faits pour lesquels la procédure est suspendue jusqu'à la cessation des fonctions du Président de la République, en contrepartie nécessaire de son inviolabilité temporaire.

— art. 68 de la Constitution : procédure de destitution :

La Commission a ensuite été saisie d'un amendement du **rapporteur** portant aux trois cinquièmes des membres composant chaque assemblée ou composant la Haute Cour, la majorité nécessaire respectivement pour réunir la Haute Cour et pour décider la destitution du Président de la République. Le rapporteur ayant souligné que de telles décisions doivent transcender les clivages partisans, la Commission a adopté cet amendement.

M. Claude Goasguen, après s'être déclaré en faveur du projet de loi, a souligné les risques de détournement dont pourrait faire l'objet la nouvelle procédure de destitution, introduite à l'article 68 de la Constitution. Une telle procédure ne répond pas, en effet, à l'esprit de nos institutions et pourrait devenir un moyen de contrôle du Président de la République par le Parlement, alors même que c'est le Gouvernement et non le Président de la République qui est responsable politiquement devant l'Assemblée nationale. C'est pourquoi il est souhaitable que ce soit un organe extérieur au Parlement, sans doute la Cour de cassation, qui soit chargée de l'instruction. Elle pourrait jouer un rôle stabilisateur dans cette procédure, contrebalançant ainsi les risques de dérives politiques qu'elle contient. Enfin, l'appellation même de Haute Cour paraît tout à fait inadaptée.

M. André Vallini, soulignant l'attachement du Groupe Socialiste à un rééquilibrage des institutions au profit du Parlement, a souhaité appeler l'attention de ses collègues sur les évolutions institutionnelles qui pourraient être induites par ce texte de grande importance sous des allures anodines, et qui ne seraient sans doute pas du goût des plus fervents défenseurs de la Constitution de 1958. Il a ensuite indiqué que, son groupe politique n'ayant pas encore adopté de position commune sur le projet de loi constitutionnelle, il s'abstiendrait lors du vote de l'article unique.

La Commission a ensuite adopté l'article unique du projet de loi constitutionnelle ainsi modifié.

*
* *

Mercredi 20 décembre 2006
Présidence de M. Philippe Houillon,
Président

La Commission a procédé à l'audition de **M. Pascal Clément, garde des Sceaux, ministre de la Justice, et de M. Philippe Bas, ministre délégué à la Sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille**, sur le projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs (n° 3462) (M. Émile Blessig, rapporteur)

Le président Philippe Houillon a souhaité la bienvenue à M. Pascal Clément, garde des Sceaux, ministre de la justice, et à M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, et les a remerciés d'être venus débattre du projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs.

Il a rappelé qu'aujourd'hui, plus de 700 000 personnes sont placées sous un régime de protection juridique, auxquelles il convient d'ajouter 67 000 adultes relevant d'une mesure de tutelle aux prestations sociales observant que, selon les projections de l'Institut national d'études démographiques (INED), ces chiffres ne devraient pas cesser d'augmenter au cours des prochaines années.

Constatant que les régimes juridiques établis par les lois de 1968 – sauvegarde de justice, curatelle, tutelle – et de 1966 – sur la tutelle aux prestations sociales – ont été conçus pour des effectifs bien moindres et se révèlent aujourd'hui largement inadaptés, il a précisé que nombre de mesures de protection juridique sont, de surcroît, prononcées à de strictes fins d'accompagnement social.

Il en a déduit qu'une réforme globale s'impose en établissant une ligne de partage claire entre la protection juridique et l'action sociale. Il a notamment estimé que le placement sous un régime de protection juridique devrait être réservé aux seuls cas où l'altération des facultés personnelles de l'intéressé est avérée.

Il s'est félicité que, dans cette perspective, le projet de loi tende à replacer la personne concernée au centre du dispositif de protection, en affirmant et en renforçant ses droits. Il a en outre relevé que la création du mandat de protection future, parallèlement aux mesures de protection judiciaire existantes, constituera un instrument conventionnel répondant aux inquiétudes de nombreuses personnes. Il a enfin souligné que les conditions d'activité des tuteurs et curateurs seront réorganisées et soumises à des exigences accrues, tandis que se substituera à la tutelle aux prestations sociales un nouveau dispositif social.

Concluant son propos, le président Philippe Houillon a estimé que les membres de la commission avaient accueilli favorablement cette réforme.

M. Pascal Clément, garde des Sceaux, ministre de la justice, a précisé que le projet de loi relatif à la protection juridique des majeurs s'inscrit dans le cadre de la réforme globale du droit de la famille et fait suite à trois réformes importantes relatives au divorce, à la filiation et au droit des successions et des libéralités. Il s'est par ailleurs félicité de la qualité des échanges entre la Commission et la Chancellerie, et a vivement remercié le rapporteur, M. Émile Blessig, pour son travail.

Le garde des Sceaux a souligné que la modification des régimes juridiques de protection des majeurs est attendue depuis longtemps par les professionnels, les personnes vulnérables et leurs familles. Elle a été depuis une dizaine d'années l'objet de rapports importants qui ont dénoncé les dysfonctionnements et les dérives du système actuel.

En effet, les lois en vigueur, qui datent de 1966 et 1968, ne permettent plus de protéger correctement les plus fragiles. Conçues pour s'appliquer à quelques milliers d'individus, elles concernent aujourd'hui plus de 700 000 personnes.

Cette croissance s'explique pour partie par l'allongement de l'espérance de vie, mais également par une meilleure prise en compte du handicap par les pouvoirs publics, ainsi qu'en témoigne la loi du 11 février 2005 sur l'égalité des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Enfin, l'approche moderne plus ouverte de la maladie mentale a favorisé le développement de thérapies permettant aux malades de vivre dans la cité, tout en bénéficiant d'un suivi psychiatrique et en étant protégés dans leur vie civile.

Cette augmentation du nombre de personnes placées sous protection judiciaire résulte d'une application de la loi progressivement détournée de son objet, sous la pression des phénomènes de précarité et d'exclusion. De nombreuses mesures judiciaires sont en effet aujourd'hui prononcées pour des considérations essentiellement sociales, qui ne justifient en rien la diminution ou la suppression de la capacité juridique des personnes.

La protection des personnes vulnérables exige, d'une part, que la mise en œuvre de mesures privatives de droits ne soit envisagée par le juge que comme ultime solution, et d'autre part que la restriction des droits qui en résulte soit strictement limitée à ce qui est nécessaire. Enfin, elle doit être adaptée et respectueuse de la personne, exercée et contrôlée avec les meilleures garanties.

Pour toutes ces raisons, le garde des Sceaux a fait part de sa satisfaction de voir ce texte aujourd'hui examiné par le Parlement.

Il a estimé qu'il s'agit d'une réforme de grande ampleur, qui doit relever un triple défi. Le premier est celui du vieillissement de la société : la protection du grand âge doit être repensée en tenant compte du nombre grandissant des personnes entrées dans le « quatrième âge » et de leur particulière fragilité. Le deuxième tient à l'évolution des besoins sociaux : la société moderne, qui est à la fois une société de consommation et d'exclusion, se doit de protéger les personnes dont la vulnérabilité est sociale, sans les déresponsabiliser. Enfin, le troisième défi est celui de l'implication des familles : la famille change et la prise en charge des majeurs par leurs proches doit être envisagée en les impliquant mieux et davantage tout en tenant compte de l'éclatement et de l'éloignement de beaucoup d'entre eux.

Le ministre de la Justice a fait valoir que cette réforme tant attendue est le fruit d'un long travail de préparation. Elle a donné lieu à une consultation approfondie auprès de l'ensemble des acteurs sociaux et des professionnels du droit. De ce travail préparatoire, il résulte un projet qui, dans ses principes et ses lignes directrices, paraît largement consensuel.

La réforme, à la fois civile, sociale et financière, obéit à quatre idées fortes : réaffirmer les principes fondamentaux de la protection, placer la personne au centre de sa protection, rénover l'activité des tuteurs professionnels, instaurer un dispositif social de protection en amont de l'intervention judiciaire.

Le principe de nécessité des mesures signifie que la mise sous curatelle ou tutelle ne doit être possible que si la personne est atteinte d'une altération de ses facultés personnelles, mentales ou corporelles. Cette altération devra donc être constatée par un certificat médical précis et circonstancié, établi par un médecin expert.

Les cas d'ouverture d'un régime de protection pour prodigalité, intempérance ou oisiveté seront, en conséquence, supprimés. Les personnes dont la vulnérabilité résulte de difficultés sociales ou économiques seront en effet prises en charge par des dispositifs d'accompagnement social adaptés et renouvelés, qui font l'objet du volet social de la réforme.

En vertu de ce principe de nécessité, le juge des tutelles ne pourra plus se saisir d'office, sur le simple signalement d'un tiers, intervenant social ou professionnel médical. La saisine d'office, qui représente plus de la moitié des ouvertures de dossiers, est à l'origine de nombreuses dérives. À l'issue de la réforme, seuls pourront saisir le juge les membres de la famille, une personne résidant avec le majeur, ou le procureur, après avoir éventuellement ordonné une évaluation médico-sociale de l'intéressé.

Ce nouveau principe, qui proscrie l'auto-saisine du juge, garantit que les solutions alternatives à la tutelle seront sérieusement examinées. C'est en ce sens que la réforme renforce également le principe de subsidiarité.

Il existe en effet, pour protéger une personne vulnérable, des solutions juridiques moins contraignantes et moins attentatoires aux droits de la personne. Certains de ces moyens sont indépendants de toute intervention judiciaire : la procuration, le mandat de protection future, l'accompagnement social. D'autres outils requièrent l'intervention du juge, qui devra désormais vérifier si ces techniques juridiques moins restrictives peuvent être adaptées à la personne à protéger.

Il en est ainsi de la sauvegarde de justice qui pourra être utilisée pour un besoin ponctuel, ou des règles d'habilitation propres aux régimes matrimoniaux qui permettent la désignation d'un époux pour représenter son conjoint lorsque celui-ci est hors d'état de manifester sa volonté à la suite d'un accident ou d'une maladie.

Enfin, la subsidiarité implique qu'avant de recourir à la collectivité publique, on se tourne vers la famille. Ce sont en effet les familles qui, les premières, sont confrontées à la vulnérabilité d'un de leurs membres et ce sont elles qui, le plus souvent, assument et organisent sa protection. C'est donc à juste titre que bon nombre

d'entre elles revendiquent d'être davantage associées aux procédures judiciaires, d'en être informées et d'y être impliquées.

La réforme redonne donc à la famille sa place légitime, d'abord parce que la famille est concernée au premier chef par la protection d'un proche indépendamment de toute intervention judiciaire – ainsi, les procurations sont généralement données aux enfants –, ensuite, parce que si une mesure judiciaire est nécessaire, on cherchera en priorité à la confier à un membre de la famille.

Enfin, la réforme organise le rôle et la place de la famille dans le processus judiciaire en clarifiant les droits qui sont reconnus à ses membres – en particulier, le droit d'être consulté au moment de la mise en œuvre de la mesure et d'être informé de son déroulement.

Le garde des Sceaux a indiqué que la réforme vise, par ailleurs, à replacer la personne au centre du régime de protection. En effet, le droit actuel est insuffisamment adapté à la spécificité des besoins des personnes vulnérables.

Entre la liberté civile, trop exigeante pour les plus fragiles d'entre nous, et l'incapacité attachée aux mesures judiciaires, il est temps de prévoir un dispositif civil simple, librement choisi et circonscrit, et donc personnalisé. C'est ce que propose la réforme en donnant à chacun le pouvoir d'organiser lui-même sa protection future. Est ainsi introduit dans le code civil le mandat de protection future qui, inspiré du droit allemand et du droit québécois, est entièrement nouveau en France et symbolise l'importance donnée à la volonté de la personne vulnérable.

Il permettra à chacun d'anticiper l'organisation de sa propre protection en désignant un tiers de son choix – un membre de sa famille, un ami, ou une personne morale agréée – pour veiller sur sa personne et ses intérêts le jour où il ne sera plus possible de le faire soi-même.

Le mandat fixera la mission du mandataire et définira l'étendue de ses pouvoirs. Cette volonté de la personne s'imposera à tous, y compris au juge éventuellement saisi.

Ce mandat de protection future, établi par acte sous-seing privé ou par acte notarié, sera mis en œuvre lorsque l'altération des facultés aura été médicalement constatée.

La réforme prévoit également que les parents d'un enfant handicapé pourront passer un tel mandat pour organiser la protection de leur enfant pour le jour où ils ne seront plus en état de l'assumer eux-mêmes. Grâce à ce nouvel instrument juridique fondé sur la volonté individuelle des parents, l'ouverture d'une tutelle judiciaire privative de droits n'aura plus lieu d'être. La famille demeurera ainsi le lieu naturel de la protection et de l'accompagnement de la personne malade ou handicapée.

Ce mandat de protection future crée un régime de représentation, mais sans entraîner l'incapacité de la personne représentée. Il fonctionnera comme une procuration générale donnée par une personne à un tiers sans que cette personne soit privée de l'ensemble de ses droits, que ce soit dans les actes de gestion patrimoniale ou dans ceux touchant à la protection de sa personne.

Le ministre de la Justice a également souligné que, pour répondre aux insuffisances du droit dans la prise en compte de la spécificité des besoins des plus fragiles, la réforme affirme également le principe de protection de la personne, et non plus seulement de son patrimoine.

Ce principe se déclinera, en premier lieu, dans le déroulement de la procédure judiciaire, à travers son caractère pleinement contradictoire. La personne sera systématiquement entendue, en particulier sur l'opportunité de l'ouverture d'une mesure et sur le choix de la personne chargée d'en assurer l'exécution. Elle sera assistée d'un avocat si elle le souhaite.

Ces garanties, qui figurent dans le projet de loi, seront complétées dans le code de procédure civile par des règles de procédure qui relèvent du décret.

La protection de la personne trouvera également son sens dans l'exigence de proportionnalité imposée au juge, lequel devra choisir et définir la mesure de protection strictement proportionnée à la vulnérabilité et aux besoins de la personne, et pleinement adaptée à sa situation. Il s'agit de rendre possible une protection individualisée pour chacun, au lieu d'une tutelle judiciaire uniforme pour tous.

Cette protection de la personne s'imposera dans la mission du tuteur, qu'il s'agisse d'un membre de la famille ou d'un professionnel. La personne protégée prendra seule, dans la mesure où son état le permet, les

décisions personnelles la concernant, notamment en matière de santé, de logement ou de relations avec ses proches. Le tuteur devra l'informer et la soutenir, lui expliquer les décisions qu'il est amené à prendre. Il cherchera à l'associer, dans la mesure de ses capacités, à la gestion de ses intérêts. Ainsi, une personne protégée ne pourra plus se voir imposer par des tiers un type de prise en charge thérapeutique, le lieu de sa résidence ou le choix de ses fréquentations. En cas de conflit, le juge pourra être saisi et décidera après audition de la personne concernée, et exclusivement en considération de son intérêt.

Le ministre de la Justice a enfin insisté sur la réorganisation et le renforcement des modalités de contrôle de l'exécution de chaque mesure de protection.

Tout d'abord, les mesures devront être révisées tous les cinq ans. Ainsi la personne protégée ne pourra plus rester des années sous un régime de protection qui n'est plus justifié ou qui est devenu inadapté du fait de l'évolution de son état de santé ou de l'implication plus importante de son entourage.

Les modalités du contrôle annuel, en particulier des comptes de gestion, seront personnalisées et adaptées à la situation de chaque dossier : le juge tiendra compte de la consistance du patrimoine, du montant des revenus, mais aussi de la situation familiale de la personne protégée et de ses projets si elle les exprime.

La réforme instaure également les comptes rendus obligatoires des actes et actions effectués pour le compte de la personne protégée par les tuteurs et curateurs et liés à la protection de la personne même du majeur.

La réforme est tend également à réorganiser en totalité les conditions d'activité des tuteurs et curateurs extérieurs à la famille.

Parce que la famille n'est pas toujours présente ou disponible, parce que les modes de vie des ménages et les configurations familiales évoluent et se diversifient, parce que l'éloignement et l'éclatement des familles est une réalité, notamment en raison de la mobilité du marché du travail et de l'instabilité des couples, le juge peut avoir besoin de recourir à des tiers, notamment associatifs, ou travaillant dans un cadre institutionnel ou seuls, en libéral. Notre société se doit donc d'organiser l'activité de ces personnes qui prennent en charge la protection de nos concitoyens.

Or, aujourd'hui le régime des gérants de tutelle, mandataires spéciaux, tuteurs d'État ou encore préposés à la tutelle, est hétérogène et injuste.

Les nouveaux mandataires judiciaires à la protection des majeurs obéiront désormais à des règles communes, organisant leur formation et leur compétence, leur évaluation et leur contrôle, leur responsabilité et leur rémunération.

Ainsi, la réforme inclut l'ensemble de l'activité tutélaire dans le droit commun de l'action sociale et médico-sociale et soumet ces professionnels à des procédures d'agrément ou d'autorisation, selon qu'ils exercent à titre individuel ou dans un cadre associatif ou institutionnel.

Elle instaure des conditions précises et strictes d'accès à l'activité des mandataires judiciaires à la protection des majeurs : exigences de qualification, de formation, d'expérience professionnelle, de moralité, de garantie de responsabilité. Ces conditions devront être remplies pour permettre l'agrément et l'inscription des personnes sur la liste établie par le préfet après avis conforme du procureur de la République.

La réforme instaure un contrôle de leur activité sous l'autorité du préfet et du procureur de la République. Elle prévoit des sanctions permettant de garantir le respect de ces dispositions.

Le financement de l'activité de ces professionnels sera également unifié et défini selon des critères plus équitables, plus précis et plus clairs. La personne protégée participera aux frais résultant de sa protection dans la mesure de ses moyens. En l'absence de ressources suffisantes, un financement public subsidiaire assurera la rémunération de ces mandataires.

Le ministre de la Justice a souligné que la réforme instaure aussi un nouveau dispositif social, la mise en œuvre de cette réforme du code civil se trouvant conditionnée par l'instauration d'un dispositif social en amont de l'intervention judiciaire.

Il s'agit en effet de protéger de façon adaptée nos concitoyens en situation de difficultés économiques et sociales, en proposant un dispositif administratif, social et subsidiairement judiciaire, dans lequel s'équilibrent l'accompagnement éducatif et la contrainte budgétaire, afin de favoriser le retour à l'autonomie.

Ainsi, l'actuelle tutelle aux prestations sociales, souvent détournée de ses finalités, sera supprimée et remplacée par une mesure d'accompagnement social personnalisé. Cette mesure concernera les personnes en grande difficulté sociale, qui, sans pour autant présenter d'altération de leurs facultés mentales, ne savent pas gérer leurs ressources.

En cas d'échec de cette action, le juge des tutelles pourra ordonner une mesure d'assistance judiciaire permettant une gestion, certes contraignante, des ressources sociales de l'intéressé, mais dont l'objectif est de lui rendre sa capacité à gérer son budget et à organiser sa vie par ses propres moyens.

Le garde des Sceaux a estimé, en conclusion, que le projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs était très attendu car il instaurera un droit de la protection des majeurs rénové et attentif aux évolutions de la société.

Il s'est déclaré confiant dans les travaux de la commission et a exprimé sa certitude que les débats devant l'Assemblée nationale apporteront au projet du Gouvernement les compléments ou enrichissements nécessaires.

M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, s'est dit très attentif à l'exposé du garde des Sceaux qui, avec son expérience de législateur et de président de conseil général, s'est personnellement impliqué dans ce dossier pour lui permettre d'aboutir.

Il a rappelé combien le garde des Sceaux et lui-même tenaient à ce qu'il ne soit recouru à la protection judiciaire qu'en dernière nécessité. Après quarante ans d'existence du dispositif issu de la loi de 1968, il était grand temps de tirer les conséquences d'évolutions sociétales, au premier rang desquelles l'éclatement de la famille.

Il a estimé que, si la tutelle et la curatelle ne sont pas réservées aux seules personnes atteintes d'un handicap intellectuel profond ou de la maladie d'Alzheimer, ces personnes, concernées au premier chef par la tutelle et la curatelle, sont beaucoup plus nombreuses qu'hier du fait du vieillissement de la population. Quelque 70 % des personnes entrant en maison de retraite sont atteintes de la maladie d'Alzheimer. Les dispositifs actuels ne permettent plus de faire face à la situation, d'autant plus que de nouvelles causes de mises sous tutelle et curatelle ne cessent d'apparaître. Si l'on ne changeait rien, un million de Français seraient sous tutelle en 2010 !

Le ministre délégué a donc considéré qu'il est temps de mettre fin à cette solution de facilité consistant à placer sous tutelle, faute de mieux, des personnes confrontées à de graves difficultés liées à l'alcool, au chômage, à la solitude. C'est un mauvais système car ces personnes, traitées en « sous-citoyens », risquent de ne jamais sortir de leur état d'incapacité juridique. L'expérience montre qu'on sort rarement d'un régime de tutelle. Mieux vaut donc les aider à faire face à leurs difficultés.

Le ministre délégué a indiqué que la première priorité de la réforme sera de développer de véritables alternatives à la mise sous tutelle, grâce à la création d'une mesure d'action sociale personnalisée, qui prendra la forme d'un contrat passé avec le président du conseil général. Cette mesure comportera une aide à la gestion des prestations sociales et un accompagnement personnalisé pour éviter l'ouverture de mesures judiciaires.

Le ministre délégué a souligné que la réforme a également pour objet d'instaurer une protection adaptée et évolutive, la plus personnalisée possible. Il s'agira de prendre tout un éventail de mesures qui permettront de s'ajuster à l'état de la personne concernée. La mesure d'accompagnement social personnalisée correspondra au premier niveau d'accompagnement. En cas d'échec, la mesure d'assistance judiciaire, plus contraignante, pourra être mise en œuvre : la personne protégée sera aidée par un tiers qui gèrera pour elle ses prestations sociales. Enfin, la curatelle, puis la tutelle, seront réservées aux personnes les plus vulnérables.

Les familles et les personnes concernées seront associées le plus possible à chacune de ces étapes, au cours desquelles le majeur protégé pourra recouvrer son autonomie s'il en a les capacités. Un examen périodique permettra d'ajuster les mesures à l'évolution de sa situation.

Il convient par ailleurs de souligner le caractère très innovant du mandat de protection future, qui permettra à une personne atteinte de la maladie d'Alzheimer, ou aux parents d'un enfant handicapé majeur, de préparer l'avenir.

Le ministre délégué a enfin fait valoir que la réforme permettra de mieux encadrer et former les mandataires judiciaires car, si leur travail sur le terrain est aujourd'hui satisfaisant, des dérives existent.

Il a observé que les départements sont appelés à jouer un rôle majeur car ils représentent l'échelon de proximité qui garantit l'efficacité de notre politique sociale lorsqu'il s'agit de mesures individualisées. Pour cette raison, la réforme conforte leurs missions actuelles, et ceux des présidents de conseils généraux qui redoutent de les voir accrues peuvent être rassurés par la date d'entrée en vigueur de la loi, le 1^{er} janvier 2009, et par le fait que l'État devra, aux termes du texte, prendre en charge les coûts de tutelle et de curatelle des personnes percevant le RMI, l'aide personnalisée à l'autonomie ou la prestation de compensation du handicap, qui auraient été supportées par les départements, à critères de financement inchangés.

Le ministre délégué s'est engagé à ce que la charge pesant sur les départements soit compensée par la baisse du coût des mesures qui leur incomberont, et il s'est dit prêt à accepter des amendements qui intégreraient des « clauses de révision de financement », notamment pour prévoir la compensation de toute charge supplémentaire.

M. Jean-Michel Dubernard, président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, s'est réjoui de l'inscription du projet de loi à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale et a salué l'action de M. Jean-Paul Delevoye, Médiateur de la République, qui a pesé de tout son poids pour que la réforme soit menée à bien.

Il a ensuite souhaité savoir comment les directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS), qui ont l'habitude de ne travailler qu'avec des établissements d'hébergement ou des associations tutélaires pourront prendre en compte la diversité des gestionnaires de tutelle et notamment les gérants de tutelle privés.

Il a également demandé comment seront gérées les fluctuations d'activité des mandataires, sachant que le régime des autorisations impose de demander une nouvelle autorisation en cas d'extension du service et il a estimé qu'il conviendrait de prévoir des mécanismes de gestion des fluctuations d'activité.

Il a appelé l'attention des ministres sur la nécessité d'assister les aidants familiaux pour la gestion de patrimoine ou la prise de décisions juridiques difficiles, cette nécessité étant d'autant plus importante que les greffes des tribunaux et les juges des tutelles sont surchargés de travail et que les DDASS ne disposent plus de travailleurs sociaux.

Il a également interrogé les ministres sur les modalités de l'exécution, année après année, des dotations globales, et sur les conséquences en termes de charge administrative de cette procédure, qui mobilise beaucoup du temps des agents des DDASS.

S'agissant enfin des recours en récupération sur les successions, source d'inquiétude pour les associations de majeurs protégés et leurs familles, il a souhaité savoir s'il y aura des seuils, des plafonds, des limites dans le temps.

M. Émile Blessig, rapporteur, a tout d'abord interrogé les ministres sur la mise en œuvre du mandat de protection future. Il a ainsi souhaité savoir comment le juge des tutelles pourra en connaître l'existence, comment le mandat sera opposable aux tiers, comment il s'articulera avec une éventuelle mesure judiciaire et comment les comptes du mandataire seront contrôlés.

Concernant le financement des mesures de protection des majeurs, après avoir rappelé que le projet de loi prévoit de passer d'un système de financement à la mesure, par essence inflationniste, à un système forfaitisé et globalisé, il s'est enquis auprès des ministres de l'existence d'un premier bilan de l'expérimentation de ce mode de financement, bilan du reste exigé par une loi de 2004.

Le projet de loi instaurant une contribution de la personne protégée selon ses moyens, il s'est également demandé si cette disposition, logique dès lors que la personne protégée dispose de ressources confortables, n'entraîne pas en contradiction, pour les seules personnes handicapées, avec le principe du droit à la compensation du handicap, prévu à l'article L. 114-1-1 du code de l'action sociale.

S'agissant des moyens nécessaires à la mise en œuvre de la réforme, il s'est interrogé sur les effectifs de juges des tutelles, ainsi que sur l'inégalité des charges de travail entre magistrats, citant à l'appui de sa question, l'exemple d'un ancien magistrat d'instance des Sables-d'Olonne gérant 4 000 dossiers de tutelle alors que son homologue du 1^{er} arrondissement de Paris en suit environ 150. Il a donc souhaité connaître les moyens, et notamment le nombre d'emplois de magistrats et de greffiers, que le Gouvernement prévoit de consacrer à la mise en œuvre la réforme.

S'agissant enfin du contrôle des comptes des tutelles, il a rappelé qu'une collaboration entre les tribunaux d'instance et le Trésor est menée dans plusieurs cours d'appel, et souhaité connaître les suites que le Gouvernement entend lui donner.

M. Laurent Wauquiez, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, s'est inquiété de la lourdeur de la procédure prévue pour la mesure d'accompagnement social personnalisé, d'autant que le président du conseil général pourrait effectuer directement les versements au bailleur. Il a souhaité savoir si un assouplissement du dispositif pouvait être envisagé.

Concernant la mesure d'assistance judiciaire, il s'est enquis des délais de sa mise en œuvre et a demandé comment s'articuleront l'intervention des services des conseils généraux et celles des tuteurs.

Il s'est enfin interrogé sur les moyens de conforter la place des tuteurs privés, le régime juridique des mandataires judiciaires à la protection des majeurs prévu par le projet de loi étant, pour l'essentiel, centré sur les associations et les représentants institutionnels.

Le garde des Sceaux a apporté les éléments de réponse suivants :

- la France compte 473 tribunaux d'instance et les juges d'instance, qui ne s'occupent pas des seules tutelles, sont en général surchargés de travail. Il sera donc créé 29 équivalents temps plein de magistrats et 56 équivalents temps plein de fonctionnaires pour mettre en œuvre la loi. Le nombre de magistrats est aujourd'hui suffisant en France et il en ira de même pour les greffiers dans un an ;

- concernant la récupération sur succession, il n'apparaît pas illégitime que l'État obtienne lors de l'ouverture de la succession d'une personne sous tutelle le remboursement des frais qu'il a lui-même supportés ;

- le mandat de protection future n'a pas pour but d'organiser un régime d'incapacité et n'entraîne pas la perte de la capacité juridique de la personne concernée. En revanche, si le mandat prévoit de réserver les actes de disposition au mandataire, la personne protégée ne pourra plus, par exemple, vendre son logement. Dans la mesure où il s'agit d'un contrat personnel, les tiers n'ont pas à en être informés et ne le seront qu'au fur et à mesure des actes. Il en va de même pour le juge, qui n'en prendra connaissance qu'en cas de problème. Si tout se passe bien, le juge n'aura pas à intervenir ;

- le projet de loi ne prévoit pas de contrôle systématique de l'exécution du mandat de protection future sous seing privé, mais il est possible de prévoir dans le mandat des possibilités spécifiques de contrôle des comptes, comme le suivi par un expert comptable ou un notaire. En revanche, dans le cadre d'un mandat de protection future notarié, le mandataire devra rendre des comptes au notaire, qui devra signaler au juge les mouvements ou actes suspects. Le juge pourra exiger que les comptes du mandataire soient vérifiés selon les mêmes modalités que celles prévues pour les comptes de tutelle, à savoir par le greffier en chef ;

- les gérants de tutelle privés, futurs mandataires judiciaires à la protection des majeurs, seront soumis aux nouvelles obligations d'agrément et de garantie de responsabilité, ainsi qu'au contrôle du procureur ou du préfet. Ils seront exposés, le cas échéant, aux mêmes sanctions que les autres mandataires associatifs ou institutionnels. Ce sont des centaines d'emplois, correctement rétribués, qui seront ainsi créés. Les gérants de tutelle privés, qui sont des collaborateurs occasionnels du service public de la justice, dépendent aujourd'hui d'un régime d'assurance privée avec un statut de travailleurs indépendants. Certains souhaitent disposer d'un statut complet, ce qui pose une question délicate aux implications budgétaires importantes et le Gouvernement s'y montrera attentif ;

- quant à la mise à disposition d'agents du Trésor dont pourraient bénéficier les greffes, une expérimentation est en cours dans les ressorts des cours d'appel de Bourges et d'Angers, mais compte tenu du coût, il n'est pas possible de la généraliser pour le moment.

Le ministre délégué a apporté les précisions complémentaires suivantes :

- la réforme a pour ambition de mettre de l'ordre dans les financements de l'État. Depuis le 31 décembre 2005, le retard de financement des associations tutélaires a été rattrapé et les crédits pour 2006 sont suffisants pour faire face à leurs besoins. La situation des associations tutélaires s'est d'ailleurs largement améliorée cette année et les crédits ont été reconduits au même niveau en 2007 ;

- par ailleurs, le mode de calcul de la rémunération des associations tutélaires a été simplifié et a fait l'objet d'une expérimentation qui a donné de bons résultats. Selon le dispositif antérieur, lorsqu'une personne protégée percevait trois sources de revenus, chacun des organismes qui lui versaient une partie du revenu devait payer la tutelle au *pro rata* de la partie du revenu versé. Le projet de loi tend à ce que l'organisme qui verse la part principale du revenu de la personne paie tous les frais de tutelle, sachant que l'État prendra en charge la part qui devrait revenir au conseil général ;

- un guide des aidants familiaux est quasiment prêt et sera diffusé dans les prochaines semaines. Il est par ailleurs prévu, dans le cadre du congé de soutien familial pour une personne salariée qui voudrait aider une personne atteinte de la maladie d'Alzheimer ou lourdement dépendante, de développer des actions de formation, notamment par l'intermédiaire de l'association France-Alzheimer ;

- les mesures de tutelle n'entrent pas dans la définition du droit à compensation du handicap, telle que donnée par l'article L. 114-1-1 du code de l'action sociale et des familles. La protection juridique des majeurs a été intégrée au champ de la loi du 11 février 2005 mais la participation financière des personnes handicapées n'en a pas été pour autant supprimée car cette loi s'est limitée à rappeler le droit dont dispose toute personne handicapée à bénéficier d'une protection juridique si son état le nécessite ;

- il est nécessaire d'approfondir, comme l'a demandé M. Laurent Wauquiez, la réflexion sur l'assouplissement de la mesure d'accompagnement social personnalisée mais aussi de clarifier le circuit à suivre et le rôle de chacun, pour éviter que le département ne se décharge de certaines de ses obligations sur le ministère de la justice ou vice et versa. Il conviendra d'appliquer rigoureusement la loi ;

- enfin, s'il faut être attentif aux difficultés que peuvent avoir les départements à assumer l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et le revenu minimum d'insertion (RMI), la prise en charge de la prestation de compensation du handicap (PCH) pose moins de problème, l'État ayant versé en début d'année 500 millions d'euros aux départements, lesquels n'en ont encore dépensé que 50. Les départements devront se mobiliser rapidement pour répondre aux besoins des personnes handicapées. Les problèmes rencontrés par les départements sont ainsi davantage des problèmes d'organisation que d'argent, d'où le report de l'entrée en vigueur de la réforme à 2009. Mieux vaut accepter un tel délai plutôt que de reporter le vote d'une loi qui pourrait ne plus être la priorité du prochain gouvernement. En tout état de cause, le ministère et ses services déconcentrés accompagneront l'évolution du dispositif.

M. Alain Vidalies a souhaité s'assurer que le Gouvernement avait réellement la volonté de faire adopter définitivement le projet de loi avant la fin de la législature. Il s'est par ailleurs interrogé sur l'opportunité d'appliquer aux personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer des mesures d'accompagnement social plutôt que la tutelle ou la curatelle.

M. Patrick Delnatte a interrogé les ministres sur la possibilité de mettre à disposition des tuteurs familiaux des comptes standardisés. Il s'est par ailleurs demandé si, compte tenu de la complexité du mandat de protection future, l'acte authentique, plus simple et plus sûr, ne serait pas préférable à l'acte sous seing privé, quelle que soit sa souplesse.

Le garde des Sceaux a apporté les éléments de réponse suivants :

- le texte sera définitivement voté avant la fin du mois de février, le Gouvernement ayant la ferme volonté d'aboutir ;

- s'agissant du compte des tutelles, la direction des services judiciaires a rédigé un guide très complet pour aider les greffiers dans le cadre du contrôle de comptabilité ;

- concernant le mandat sur protection future, un acte sous seing privé ne donne de droits que sur l'administration des biens, un acte notarié étant nécessaire pour les actes de disposition. Quel que soit le choix des intéressés, le mandat devra être déposé au greffe du tribunal du ressort.

Le ministre délégué a apporté les indications complémentaires suivantes :

- l'objectif du texte n'est pas d'exclure les personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer des mesures de protection juridique prises en leur faveur mais de trouver un équilibre entre la nécessaire protection des incapables majeurs et la possibilité de ne pas enfermer dans un régime de protection juridique ceux qui peuvent recouvrer leurs facultés ;

- plus de la moitié des tutelles sont internes à la famille et il est heureux que la famille ne se défausse pas sur la collectivité, tant le lien de personne à personne tel qu'il se construit au sein de la famille permet de nouer un dialogue et de créer les conditions d'une solidarité difficilement possibles en dehors. Il y a donc lieu de consentir un effort particulier pour la formation des gestionnaires familiaux de tutelle ;

- il serait d'ailleurs opportun de standardiser la comptabilité des tutelles familiales et d'apporter des garanties sur la tenue des comptes, la loi n'exigeant de garanties que des gestionnaires institutionnels.

Le Président Philippe Houillon a remercié les ministres de leurs réponses et annoncé que le projet de loi sera examiné par la commission le 10 janvier 2007.

Informations relatives à la Commission

La Commission a désigné *M. Sébastien Huyghe*, rapporteur sur le projet de loi adopté par le Sénat tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives (n° 3525).

La Commission a désigné *M. Xavier de Roux*, rapporteur pour avis sur le projet de loi en faveur des consommateurs (articles 1^{er} à 5, 12 et 14) (n° 3430).

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

Mardi 19 décembre 2006

– Examen du rapport d'information sur le déploiement de la couverture numérique sur le territoire (télévision numérique de terre, téléphonie mobile, internet haut débit)