Assemblée nationale

COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES

Compte rendu

Mercredi 22 novembre 2006

Séance de 9h30

Compte rendu n° 12

SESSION 2006 - 2007

ASSEMBLÉE NATIONALE

Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président

pages

– Examen du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique – n° 2674 *(M. Pascal Ménage, rapporteur)*..... 2

– Examen de la proposition de la résolution sur le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation – n° 3446 *(M. Michel Herbillon* rapporteur) 9

– Informations relatives à la commission 13

La commission a examiné, sur le rapport de **M. Pascal Ménage**, le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique – n° 2674.

Le président Jean-Michel Dubernard a estimé que ce texte est bienvenu : au sein des professions de santé concernées, il permet de lever un certain nombre d'incertitudes et de supprimer des complexités injustifiées. En particulier, il est de nature à mettre fin à la possibilité actuelle qu'ont certains de s'autodésigner spécialistes dans divers domaines et dans des conditions réellement dangereuses pour la sécurité des patients. Sur le sujet du cadre légal des conditions d'exercice d'une profession de santé, que le présent projet de loi règle pour les diététiciens, il est d'ailleurs tout à fait regrettable de constater que le décret relatif à l'usage du titre de psychothérapeute n'ait pas encore été publié.

M. Pascal Ménage, rapporteur, a expliqué que la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit, poursuivant un mouvement de fond amorcé par la loi d'habilitation du 2 juillet 2003 qui a lancé le plus grand mouvement de simplification administrative depuis 1945, a autorisé le gouvernement à prendre par ordonnances toute une série de mesures visant à simplifier le droit. Parmi toutes les habilitations figuraient l'autorisation à prendre des mesures d'harmonisation et d'allégement de certaines procédures concernant les professions de santé. Ces mesures ont été intégrées à l'ordonnance du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

Le projet de loi examiné ce matin a pour objet principal de ratifier cette ordonnance, tout en modifiant ou complétant certaines de ses dispositions. Il complète ainsi utilement la réforme engagée par la loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé et poursuivie par celle du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique, en permettant la mise en œuvre effective de cette réforme. Avec ce projet de loi, le gouvernement poursuit par la voie des ordonnances l'objectif de simplification du droit que le Parlement lui a assigné. L'ordonnance que le présent projet de loi a pour objet de ratifier s'inscrit dans une démarche ambitieuse et suivie de simplification du droit.

La politique de simplification législative constitue un axe majeur de la politique du gouvernement. C'est une démarche de longue haleine qui poursuit trois objectifs : alléger les formalités administratives trop complexes imposées aux usagers ou aux professionnels, en supprimant les procédures inutiles et en développant l'usage des nouvelles technologies de l'information ; clarifier le droit pour diminuer les risques de contentieux et améliorer la sécurité juridique ; poursuivre la codification du droit pour le rendre plus accessible.

La simplification du droit est une démarche politique affirmée qui répond également à des impératifs juridiques forts. En effet, cette démarche de simplification du droit se réfère à la logique de l'Etat de droit dans la mesure où le Conseil constitutionnel, dans une décision de 1999, a fait de l'accessibilité et de l'intelligibilité de la loi un objectif de valeur constitutionnelle et qu'une décision de 2002 fait de la clarté de la loi un principe constitutionnel découlant de l'article 34 de la Constitution. Le recours à la procédure des ordonnances se justifie donc pour mieux affirmer l'autorité de la loi. Avec le présent projet de loi, le gouvernement confirme également que le recours aux ordonnances de l'article 38 de la Constitution est bien l'instrument privilégié de la simplification du droit.

Avec le dépôt du projet de loi de ratification, le risque de rendre caduque l'ordonnance adoptée est écarté ; une fois le présent projet de loi adopté, les dispositions de

l’ordonnance auront pleine valeur législative. Pour autant, le Parlement n’est pas dépossédé de son droit de regard. Il lui est encore aujourd’hui parfaitement loisible, à l’occasion de l’examen de ce projet de loi de ratification, d’amender le contenu de l’ordonnance. Il faut donc se féliciter, tant pour le respect des droits du Parlement que de la sécurité juridique, que le présent projet de loi ait été inscrit à l’ordre du jour, permettant ainsi de ratifier expressément l’ordonnance dans des délais raisonnables.

Le projet a pour objet principal de ratifier l’ordonnance relative à l’organisation de certaines professions de santé : médecins, sage femme, chirurgiens-dentistes, masseurs-kinésithérapeutes et pédicures-podologues. Il comporte également d’autres dispositions qui, d’une part, rectifient ou complètent le dispositif de l’ordonnance et, d’autre part, modifient de façon plus générale le code de la santé publique. L’ensemble apporte, pour l’exercice des professions de santé, des améliorations significatives.

Pour ce qui concerne l’ordonnance proprement dite, le nombre important de dispositions qu’elle édicte témoigne à lui seul de la réussite de la politique de simplification. Pour l’essentiel, l’ordonnance qu’il est aujourd’hui proposé de ratifier comporte à la fois des mesures de clarification formelle, quelques innovations, de nombreuses mesures de simplification et une harmonisation des dispositions répressives applicables aux infractions d’exercice illégal et d’usurpation de titres.

Les mesures de clarification formelle effectuent des mises en cohérence juridique en regroupant dans des articles communs des dispositions qui figuraient dans les différents chapitres concernant chacun des ordres. Elles corrigent également des erreurs matérielles.

L’ordonnance contient également quelques nouveautés significatives, qu’il s’agisse d’une transparence accrue entre les praticiens et les ordres des professions médicales, du souci d’une véritable continuité dans le fonctionnement des instances ordinales nationales, du meilleur respect du principe du double degré de juridiction, notamment grâce à la fixation des conditions d’inéligibilités et d’incompatibilités auxquelles sont soumis les membres des chambres disciplinaires nationales des professions médicales. L’ordonnance renforce également le rôle de la conciliation, avec notamment des précisions sur le fonctionnement de la commission de conciliation au sein des conseils départementaux des professions médicales. Elle créée une autorisation d’absence pour les conseillers ordinaux des professions médicales, ce qui opère une harmonisation avec les dispositions du code de la sécurité sociale et du code de la mutualité obligeant les employeurs à laisser à leurs salariés, membres d’un conseil d’administration d’un organisme de sécurité sociale ou mutualiste, le temps nécessaire pour participer aux séances de ce conseil sans diminution de leur rémunération.

L’ordonnance contient également de nombreuses mesures de simplification. Elle simplifie l’organisation et le fonctionnement des ordres des professions de santé. Ces aménagements des règles de procédure étaient préconisés de longue date par les instances ordinales de ces professions. C’est l’objet de l’article 9 qui allège les règles de diffusion des listes de professionnels de santé inscrits aux tableaux de leur ordre en supprimant la transmission des tableaux au parquet du tribunal de grande instance. Ce partage efficace des informations réalisé grâce aux nouvelles technologies de l’information devrait, à l’avenir, être encore amélioré par la mise en place d’un répertoire partagé des professionnels de santé (RPPS). En outre, le texte procède à la simplification du dispositif d’encadrement des professions réglementées dans les domaines sanitaire et social : l’objectif est d’alléger les différentes démarches administratives que doivent accomplir les professions de santé. La simplification des procédures d’enregistrement des diplômes applicables aux psychologues et aux assistants de service social, la simplification des procédures de remplacement des professionnels de santé et la simplification des procédures de création et de changement

d'exploitant des pharmacies sont autant d'exemples significatifs illustrant cette démarche de simplification.

Enfin, l'ordonnance comporte dans son titre VI des mesures qui visent à harmoniser les dispositions répressives applicables aux infractions d'usurpation de titre et d'exercice illégal des professions réglementées par le code de la santé publique.

Pour ce qui concerne la définition de l'usurpation de titre, la rédaction des articles du code de la santé publique différait jusqu'ici suivant les professions, tout en renvoyant à l'article 433-17 du code pénal qui définit l'usurpation de titre en général. La nécessité d'informer correctement ceux qui seraient tentés d'usurper le titre d'une profession de santé réglementée est indispensable au regard des risques sanitaire qui s'attachent à une telle usurpation. Il était donc urgent d'harmoniser la définition de l'infraction relative au délit d'usurpation de titre pour l'ensemble des professions concernées.

Pour ce qui concerne l'exercice illégal, la question est différente. En effet, se prévaloir d'un titre dont on ne dispose pas (usurpation de titre) s'oppose à la pratique d'actes et à l'exercice d'une profession pour laquelle on n'est pas habilité (exercice illégal), actes pouvant entraîner de graves conséquences en matière de sécurité sanitaire. Dès lors, il importait que l'exercice illégal ne soit pas puni moins sévèrement que l'usurpation de titre, elle-même punie à titre principal d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. En pratique, on constatait que la répression de l'exercice illégal des professions de santé variait considérablement d'une profession à une autre : inexistante pour la profession de diététicien, simple contravention pour la profession d'orthophoniste mais délit pour les professions médicales. L'ordonnance harmonise les dispositions répressives en mettant fin à l'extrême hétérogénéité actuelle de l'échelle des peines. Elle n'uniformise pas pour autant les peines car il reste nécessaire de retenir des seuils de peines différents en fonction du risque sanitaire plus ou moins important qui s'attache à l'exercice illégal de chacune des professions.

Pour la profession de diététicien, il est apparu nécessaire de définir préalablement l'exercice de cette profession avant de fixer des sanctions pénales relatives à l'exercice illégal. L'habilitation législative ne permettait pas de procéder à cette définition dans le corps de l'ordonnance. C'est la raison pour laquelle elle figure dans l'article 7 du présent projet de loi. Les articles 7 et 8 du projet fixent les règles propres à l'encadrement de l'enseignement et de l'exercice de la profession de diététicien et instituent un diplôme d'Etat pour l'exercice de cette profession. La réglementation de la profession se limitait jusqu'à présent à la seule protection légale du titre de diététicien. Le vide juridique relatif à l'exercice de cette profession est devenu problématique avec les dispositions de l'ordonnance du 26 août 2005 qui avaient justement pour objet d'harmoniser les sanctions de l'exercice illégal de l'ensemble des professions de santé. Il s'agit d'une avancée très importante, attendue depuis des années par les professionnels. Elle émane d'une demande ancienne que le renvoi, en 1997, d'un projet de décret par le Conseil d'Etat pour défaut de base législative n'avait pas permis de satisfaire. Cette mesure s'inscrit dans le programme national nutrition santé (PNNS) relancé en septembre 2006 par M. Xavier Bertrand, ministre de la santé et des solidarités, qui place notamment le rôle des réseaux de conseils, de prévention et de soins au cœur du dispositif. Ce plan vise donc à accroître la place des diététiciens. Les articles 7 et 8 du projet posent le principe d'un diplôme d'Etat français, dont le contenu précis sera détaillé par voie réglementaire. Par ailleurs, l'enregistrement de la profession par le numéro ADELI, qui figure sur la carte de professionnel de santé, permettra en retour d'obtenir un comptage précis de la profession.

L'amendement du gouvernement, tendant à compléter le projet de loi par un article additionnel après l'article 10, apporte une réponse concrète aux inquiétudes des organisations

professionnelles et des associations d'usagers représentant les patients et les familles soulevées par les dispositions concernant la santé mentale et figurant dans le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance (articles 18 à 24). Ces articles, votés en première lecture au Sénat, comportent des mesures attendues de longue date. Elles constituent des avancées réelles, réalisant un équilibre difficile entre la prise en charge sanitaire et les exigences de sécurité publique. Il y a indéniablement un lien entre délinquance et certaines pathologies psychiatriques, malheureusement difficile à quantifier mais que l'on peut estimer de l'ordre de 3 à 5 %. Cependant, l'emplacement de ces articles faisait problème : ils devraient en effet relever plutôt d'un projet de loi de santé publique. Le risque d'assimilation de la pathologie psychiatrique à la délinquance est réel et le gouvernement a été sensible aux préoccupations légitimes qui se sont exprimées. En raison du calendrier législatif serré, il était donc nécessaire d'utiliser un vecteur législatif permettant au gouvernement de proposer un amendement l'autorisant à procéder à une réforme globale de la loi du 27 juin 1990 par voie d'ordonnance. Le gouvernement s'est engagé, en concertation avec les intervenant, à finaliser un texte général dans les délais les plus courts, fondé sur trois propositions : révisions des règles de prise en charge des malades, réforme de l'hospitalisation à la demande d'un tiers, refonte de l'organisation de l'hospitalisation en psychiatrie.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

Mme Jacqueline Fraysse a protesté contre l'inscription en dernière minute de ce texte d'origine gouvernementale à l'ordre du jour prioritaire de l'Assemblée nationale, en lieu et place des propositions de loi qui devaient être examinées lors de la séance d'initiative parlementaire réservée au groupe UMP. Alors même que les groupes parlementaires sont invités à prendre des initiatives, on ne peut que regretter qu'une telle occasion ait ainsi été manquée.

Sans aller jusqu'à évoquer une « magouille », force est de constater que le procédé utilisé relève de l'acrobatie, toute cela pour permettre au ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, M. Nicolas Sarkozy, et plus largement à l'ensemble du gouvernement, de sortir d'une situation particulièrement délicate. En effet, les dispositions du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance, qui créent un amalgame regrettable entre les délinquants et les personnes atteintes de troubles psychiatriques, n'ont pu que susciter des inquiétudes très légitimes au sein, notamment, des professionnels de santé et des associations de patients. L'examen de ce projet de loi ce matin même par la commission, qui n'a été annoncé que vendredi dernier alors qu'il doit être débattu dès demain en séance publique, témoigne par ailleurs d'un profond mépris envers les parlementaires, dont les conditions de travail sont particulièrement dégradées. Comment pourraient-ils en effet réaliser un travail sérieux sur ce texte, dans des délais aussi contraints, alors même que l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 comporte une quinzaine d'articles et plus de vingt-cinq pages ?

Sur le fond, il convient cependant de souligner que la création d'un diplôme d'Etat de diététicien constitue une avancée certaine qui, bien qu'elle soit la seule de ce projet de loi, recueillera le soutien des membres du groupe communiste et républicain.

En conclusion, si légiférer par ordonnance est toujours regrettable, ce procédé choquant ne permettra pas, quoiqu'on en dise, de mettre un terme à l'amalgame opéré entre les problèmes de santé mentale et de délinquance. En tout état de cause, les articles 18 à 24 du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance seront en effet examinés, voire amendés, par l'Assemblée nationale en séance publique. Dès lors, l'examen du présent texte permettra tout au plus de changer en quelque sorte la façade, mais en aucun cas le fond des problèmes soulevés par les dispositions du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance.

Le président Jean-Michel Dubernard, évoquant l'expérience partagée du mode de fonctionnement de l'Assemblée nationale lors des fins de législature, a relevé que ces périodes sont toujours propices à ce type de procédure. En effet, les textes se bousculent et la législation par ordonnance, loin d'être une acrobatie, apparaît dès lors comme une solution acceptable pour apporter des réponses à de vraies questions. Le projet de loi relatif à la prévention de la délinquance ne procède pas à un amalgame entre santé mentale et délinquance, même s'il est indéniable qu'une petite proportion de délinquants relève de la psychiatrie. Personne n'est mieux placée pour le savoir que Mme Jacqueline Fraysse, dont le comportement admirable dans une situation très difficile et connue de tous mérite le respect. Précisément, la mise en œuvre du cinquièmement du paragraphe I de l'amendement du gouvernement examiné aujourd'hui aurait permis d'éviter d'accorder une autorisation de détention d'arme au patient concerné et donc d'éviter la tragédie de Nanterre.

Toutes les professions psychiatriques, qu'il s'agisse des médecins, des infirmiers et des directeurs d'hôpitaux, ainsi que la fédération hospitalière de France, souhaitent réformer la loi de 1990. Or cette loi n'a pas été modifiée depuis dix ans. Elle le sera bientôt par ordonnance et les syndicats auditionnés se sont déclarés ouverts au recours à une telle procédure, qui a le mérite de permettre une réponse unique au double problème des procédures d'hospitalisation sans consentement en les sortant du contexte du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance. En tous les cas, il est nécessaire d'adopter l'amendement du gouvernement afin de réintégrer les articles 18 à 24 du projet de loi relatif à la délinquance dans le cadre d'une réforme du code de la santé publique. Les professionnels de la santé l'ont bien compris.

La commission est ensuite passée à l'examen des articles du projet de loi.

Article 1er : *Ratification de l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005*

La commission a examiné un amendement du rapporteur visant à ne pas mêler dans le même article la ratification de l'ordonnance et l'adoption des modifications ponctuelles définies dans d'autres articles du projet de loi.

La commission a *adopté* l'amendement.

Elle a *adopté* l'article 1er ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 1er : *Fonctionnement des chambres disciplinaires nationales et de première instance des ordres des professions médicales et des pharmaciens*

La commission a examiné un amendement du rapporteur visant à accélérer et à simplifier certaines procédures de décision des chambres disciplinaires ordinales en permettant notamment à leurs présidents de prendre seuls des décisions, à l'instar de ce qui existe déjà pour les juridictions administratives.

Le rapporteur a indiqué qu'il s'agit d'améliorer le fonctionnement des chambres disciplinaires et les modalités de prise de décisions.

La commission a *adopté* l'amendement.

Article additionnel après l'article 1er : *Simplification de la procédure de conciliation au sein des conseils départementaux des ordres des professions médicales.*

La commission a examiné un amendement du rapporteur indiquant que la commission de conciliation n'est pas obligée de réunir au moins trois membres pour procéder à des actions de conciliation.

Le rapporteur a précisé qu'il s'agit d'alléger la procédure de conciliation qui, selon la nature du litige, ne nécessite pas toujours la présence d'un minimum de trois conseillers départementaux.

La commission a *adopté* l'amendement.

Article 2 : *Élection par voie électronique des membres des conseils départementaux des ordres des professions médicales*

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

Article 3 : *Participation des conseillers nationaux au conseil régional ou interrégional dont ils sont issus*

La commission a *adopté* l'article 3 sans modification.

Article 4 : *Recours contre les élections aux conseils de l'ordre des professions médicales*

La commission a *adopté* l'article 4 sans modification**.**

Article 5 : *Modification de la composition du Conseil national de l'ordre des médecins*

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

Article additionnel après l'article 5 : *Composition des chambres disciplinaires nationales des ordres des masseurs-kinésithérapeutes et des pédicures-podologues*

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur visant à préciser la composition des chambres disciplinaires nationales des ordres des masseurs-kinésithérapeutes et des pédicures-podologues.

Article 6 : *Dispositions applicables aux masseurs-kinésithérapeutes exerçant à La Réunion*

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur procédant à la réécriture globale de l'article afin, notamment, de rendre applicables aux masseurs-kinésithérapeutes et aux pédicures-podologues les dispositions du code de la santé publique prévoyant la possibilité d'élire par voie électronique les membres des conseils départementaux des ordres des professions médicales.

Puis, la commission a *adopté* l'article 6 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 6 : *Définition par décret en Conseil d'État des règles professionnelles applicables aux orthophonistes et aux orthoptistes*

La commission a examiné un amendement du rapporteur prévoyant la définition par décret en Conseil d'État des règles professionnelles applicables aux orthophonistes et aux orthoptistes, inscrits sur les listes départementales ou exécutant en France un acte professionnel tel que prévu aux articles L. 4341-1 et L. 4342-1 du code de la santé publique.

Le rapporteur a précisé que si les orthophonistes et les orthoptistes ne souhaitent pas la mise en place d'un ordre professionnel, il est cependant légitime que des règles professionnelles puissent être définies, à l'instar des autres professions de santé, afin de mieux définir leurs conditions d'exercice.

La commission a *adopté* l'amendement.

Article 7 : *Statut des diététiciens*

La commission a *adopté* trois amendements du rapporteur, le premier rédactionnel et de clarification, le deuxième permettant à certaines personnes de continuer à exercer la profession de diététicien et porter le titre de diététicien dès la promulgation de la loi et sans attendre l'édiction de l'acte réglementaire fixant le programme de formation du diplôme d'Etat, le troisième de précision rédactionnelle.

La commission a *adopté* l'article 7 ainsi modifié.

Article 8 : *Dispositions transitoires pour les diététiciens*

La commission a *adopté* l'article 8 sans modification

Article 9 : *Dispositions applicables à Mayotte et à Wallis-et-Futuna*

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur procédant à la correction d'une erreur matérielle.

Elle a ensuite *adopté* l'article 9 ainsi modifié.

Article 10 : *Abrogation de l'obligation d'inscription des masseurs-kinésithérapeutes et des pédicures-podologues au tableau du conseil réunissant certains professionnels paramédicaux exerçant à titre libéral*

La commission a *adopté* l'article 10 sans modification.

Article additionnel après l'article 10 : *Habilitation du gouvernement à modifier par ordonnance les dispositions relatives aux soins psychiatriques sans consentement*

La commission a *adopté* un amendement du gouvernement visant à l'autoriser à modifier par ordonnance les dispositions législatives relatives aux soins psychiatriques sans consentement.

Puis, la commission a **adopté** l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

*

La commission des affaires culturelles, familiales et sociales a examiné, sur le rapport de **M. Michel Herbillon**, la proposition de résolution sur le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation.

M. Michel Herbillon, rapporteur, a d'abord rappelé que la proposition de résolution qu'il a déposée au nom de la délégation pour l'Union européenne porte sur la proposition de règlement communautaire instituant un Fonds européen d'ajustement à la mondialisation.

Le thème de la mondialisation est omniprésent dans la vie publique. La mondialisation a des effets positifs, en matière d'ouverture aux échanges économiques et culturels ; elle a aussi des effets négatifs, en particulier lorsqu'elle entraîne des pertes d'emplois. Quand on voyage dans les différents pays européens, on constate que la perception de ces effets est variable. Dans des pays comme la France et l'Allemagne, cette perception est plus négative qu'ailleurs. De toute façon, la mondialisation est une réalité qu'il faut prendre en compte. La question n'est donc pas de savoir si elle est positive ou négative, mais de s'y adapter. L'inquiétude de l'opinion justifie une réaction politique aux enjeux de la mondialisation ; on ne peut pas alléguer une impuissance du politique. Et pour ceux qui croient à l'Europe, qui veulent renforcer l'adhésion des citoyens à l'Union européenne, cette réaction doit aussi être perceptible à l'échelon communautaire.

Le principe de la création d'un Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM) a été décidé lors du Conseil européen de décembre 2005, qui a formalisé ce qui avait été précédemment convenu lors du sommet informel d'Hampton Court. Le contexte, c'était la faillite de *MG Rover* au Royaume-Uni, qui a provoqué la perte de plus de 6 000 emplois, et l'affaire *Hewlett Packard*, qui a entraîné 1 240 suppressions d'emplois en France et 6 000 en Europe. Le Président de la République avait regretté à l'époque que l'Europe fût inactive.

L'idée de créer un fonds d'ajustement à la mondialisation a reçu un accueil favorable dans les différents États membres et chez les partenaires sociaux. Certains pays, dont l'opinion est moins préoccupée par la mondialisation, manifestent cependant un certain scepticisme qui les conduit, sans s'opposer à la mise en place du nouvel instrument, à chercher à le cantonner au maximum, notamment en restreignant le champ de ses interventions, en durcissant les critères d'éligibilité.

La proposition de résolution de la délégation pour l'Union européenne est formellement fondée sur la proposition initiale rédigée par la Commission européenne, mais prend en compte aussi l'évolution du dossier. Le Conseil des ministres et le Parlement européen doivent obligatoirement trouver un compromis sur ce texte en application de la procédure de codécision. Ils ont une approche – heureusement – convergente sur un certain nombre de modifications, qui seront ultérieurement détaillées. Il convient de souligner que, pour que le fonds puisse entrer en vigueur dès le 1er janvier 2007, comme prévu, un accord global des instances européennes est absolument nécessaire à très court terme ; le Parlement européen pourrait examiner le texte en réunion plénière le 30 novembre. C'est ce qui explique les délais contraints dans lesquels la commission des affaires culturelles, familiales et sociales est amenée à travailler.

Pour ce qui concerne la philosophie du FEM, ce que l'on doit relever en premier lieu, c'est la reconnaissance par la Commission européenne que la mondialisation n'a pas que des

effets positifs et que ses conséquences dommageables sont aussi une affaire de solidarité européenne. La Commission déclare en effet, dans l'exposé des motifs de la proposition de règlement, que l'intervention communautaire en matière d'ajustement à la mondialisation « *revêt, à l'évidence, une dimension européenne puisque la Communauté est compétente pour la politique de commerce extérieur et, partant, pour les décisions qui conduisent à l'accroissement et à la libéralisation des échanges. Il est donc logique que l'Union supporte les coûts des politiques qu'elle met en œuvre, surtout dans le cas d'une politique commerciale qui, si elle est globalement avantageuse pour l'économie européenne et l'emploi, n'en est pas moins le facteur déclenchant de certains licenciements* (…) ». L'apport le plus important du FEM, c'est peut-être de donner une image concrète de l'Europe sociale.

En deuxième lieu, le FEM est justifié sur le plan économique car il ne financera pas les entreprises en difficulté, ni même de manière générale les employeurs ; le FEM servira exclusivement à aider les salariés en cofinançant des actions de réinsertion et requalification, d'aide au retour à l'emploi, tout ce qui relève des politiques « actives » de l'emploi, mais pas les mesures « passives » de simple indemnisation. Il est prévu que le fonds puisse mobiliser jusqu'à 500 millions d'euros par an, ce qui, d'après une estimation de la Commission européenne selon laquelle environ 50 000 salariés en bénéficieraient annuellement, représenterait un apport de l'ordre de 10 000 euros par salarié pris en compte. C'est un montant non négligeable. A titre de comparaison, on peut indiquer que l'accompagnement renforcé d'un demandeur d'emploi dans le cadre des expérimentations actuellement menées par l'Unédic revient en moyenne à un peu plus de 3 300 euros, tandis que l'Etat chiffre à 1 500 euros sa contribution moyenne par salarié aux cellules de reclassement et à 7 400 euros le coût moyen de l'avance au titre de la création d'entreprise qu'il accorde dans le dispositif d'« encouragement au développement d'entreprises nouvelles » (EDEN).

Ainsi que l'ont indiqué toutes les personnes rencontrées par le rapporteur dans le cadre de la préparation de la proposition de résolution, le Fonds d'ajustement ne peut être ni un rempart, ni une réponse unique face à la mondialisation et, sur ce point, il faut souligner la nécessité d'une communication adaptée pour éviter tout risque d'incompréhension. Le FEM doit être conçu comme un élément de renforcement de la « stratégie de Lisbonne », seule voie d'adaptation pour que l'économie européenne fasse partie des bénéficiaires de la mondialisation et dont la révision à mi-parcours en mars 2005 a pourtant montré qu'elle faisait l'objet d'une mise en œuvre insuffisante. « *Devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* », tel est l'objectif fixé par la stratégie de Lisbonne. Personne ne peut s'y opposer car c'est le seul moyen de préserver le modèle social européen, mais il faut bien voir que cela implique un effort considérable de recherche, d'innovation, de qualification.

La mise en place du Fonds d'ajustement ne saurait non plus dispenser l'Europe d'améliorer sa gouvernance économique, afin notamment d'avoir une vraie politique de taux de change.

Enfin, le fonds complétera la gamme des instruments communautaires, car il permet un traitement « à chaud » des problèmes sociaux liés à la mondialisation, alors que les fonds structurels, notamment le Fonds social européen, visent à modifier « à froid » les structures du marché du travail dans le cadre d'actions de long terme. Le FEM aura un mode de fonctionnement souple, ses financements étant attribués sous la forme d'enveloppes globales demandées et gérées par les autorités des États membres. Autre élément de souplesse, une faculté de révision est ouverte très rapidement, sur la base du premier rapport annuel sur le fonds, lequel devra être remis avant le 1er juillet 2008. Cela permettra de procéder à des ajustements si nécessaire.

Le rapporteur a ensuite présenté le contenu de la proposition de résolution de la délégation pour l'Union européenne. Il a indiqué qu'elle poursuit plusieurs objectifs :

– rappeler un certain nombre d'éléments de contexte, notamment l'importance de l'Agenda de Lisbonne, afin de bien positionner le FEM dans une politique d'ensemble ;

– souligner l'attachement de la Représentation nationale à la mise en œuvre rapide et visible du Fonds d'ajustement, car cela constituera un geste majeur pour rapprocher l'Europe des préoccupations de ses citoyens ;

– soutenir, en évoquant les différents points qui restent en discussion entre États membres et/ou au Parlement européen, la recherche d'un compromis raisonnable sur ces points, compromis conciliant les intérêts de tous, y compris naturellement de la France, et donc susceptible de déboucher sur l'accord politique très rapide qui seul peut permettre l'entrée en vigueur du FEM dès le début de l'année 2007.

Les trois considérants qui constituent le préambule de la proposition de résolution concernent le contexte de la création du fonds d'ajustement. Ce rappel est important pour mettre en lumière les apports du FEM, mais aussi ce qu'il ne saurait être : le fonds ne doit pas être vu comme une réponse suffisante à la mondialisation, un prétexte à ne rien faire de plus pour s'y adapter, mais comme un élément d'une stratégie globale.

Le paragraphe 1 de la proposition de résolution manifeste le soutien de l'Assemblée nationale à la création du FEM en mentionnant d'une part ce que doit être le positionnement de cet instrument dans la panoplie communautaire, un dispositif de « *traitement rapide,"à chaud", complémentaire (…) du Fonds social européen* », d'autre part son objet. La mention du retour à l'emploi permet de couvrir l'ensemble des politiques actives au bénéfice des demandeurs d'emploi, notamment celles que finance l'Unédic.

Les paragraphes 2, 3, 4 et 6 de la proposition de résolution prennent position sur les différents « réglages » du dispositif qui restent en débat au Conseil ou entre Parlement et Conseil, en privilégiant les options qui garantiront la plus grande souplesse et donc permettront la mise en œuvre effective du fonds.

Le paragraphe 2 porte sur la « clause de sauvegarde ». Pour comprendre ce dont il s'agit, il faut d'abord indiquer que la proposition de règlement communautaire propose de conditionner l'intervention du FEM sur des restructurations au fait qu'elles aient une taille « européenne ». Le critère principal proposé à cet égard repose sur le nombre de licenciements en cause : au moins 1 000 est-il prévu, soit dans une seule entreprise en prenant en compte ses fournisseurs et clients, soit dans l'ensemble d'un secteur d'activité, par exemple le textile ou l'automobile – l'actualité, avec l'annonce de 4 000 suppressions d'emplois dans l'usine belge de *Volkswagen* à Forest, est à cet égard significative –, sur une période et dans une région données. S'ajoutent, dans la proposition de règlement initial, des critères cumulatifs tenant notamment au taux de chômage, critères qui devraient, c'est un point apparemment acquis des négociations menées au Conseil et au Parlement européen, être supprimés.

La question des seuils et des critères est naturellement déterminante : trop stricts, ils priveraient le fonds de toute effectivité, pratiquement aucune restructuration ne serait éligible ; trop larges, ils conduiraient à la dilution des interventions du fonds. Or l'ajustement des critères apparaît délicat, d'où l'utilité de prévoir d'entrée de jeu des souplesses dérogatoires.

S'agissant du seuil des 1 000 licenciements, une telle souplesse est envisagée, en particulier grâce à la rapporteure du Parlement européen, Mme Roselyne Bachelot, dont il est légitime de saluer la qualité du travail. Cette souplesse prendrait la forme d'une « clause de sauvegarde » autorisant l'intervention du FEM pour des opérations de restructuration sous ce seuil. Cette option répond au double objectif d'évitement des effets de seuil trop brutaux et de prise en compte de la situation des petits États membres ou de ceux dont le tissu industriel est presqu'exclusivement constitué de PME ; par exemple, plus de 99 % des entreprises polonaises sont des PME. Deux aspects de la clause de sauvegarde sont cependant en débat : d'une part, la part des ressources du FEM qui pourraient lui être affectée, puisque le Parlement européen envisage un plafond de 20 %, quand les États membres les plus sceptiques sur le FEM sont favorables à 10 % ; d'autre part, la mention ou non d'un minimum absolu de 500 emplois pour les opérations éligibles. La proposition de résolution met l'accent sur la nécessité d'opter pour le seuil des 20 %.

Le paragraphe 3 évoque l'autre grande question en débat : le délai sur lequel on décomptera les licenciements pour savoir si le seuil des 1 000 est atteint. Il est recommandé de retenir les délais les plus longs possibles, notamment celui de douze mois proposé par le Parlement européen pour les restructurations prises en compte dans l'ensemble d'un secteur d'activité, contre six dans la proposition de règlement initiale.

Le paragraphe 4 met l'accent sur la prise en compte, dans les actions éligibles, des « *incitations financières pour le maintien en activité des travailleurs âgés ou défavorisés* » : sont en fait visés les compléments salariaux versés à des salariés qui acceptent une reprise d'emploi avec un salaire moindre, certains États membres contestant l'inscription de ce type de mesures dans celles qui sont éligibles au fonds.

Le paragraphe 6 traite du taux de cofinancement apporté aux actions des États membres par le FEM : il convient qu'il puisse s'élever à 50 % comme le prévoit le texte de la Commission européenne. Il faut savoir à cet égard que les États les plus réservés sur le FEM souhaiteraient réduire ce taux jusqu'à 25 %. Or, si le Fonds d'ajustement doit manifester la solidarité européenne face aux conséquences négatives de la mondialisation, il est nécessaire que la participation communautaire soit importante ; un financement paritaire Union/États aurait une forte valeur symbolique.

Les paragraphes 5 et 7 s'inscrivent dans une autre problématique : non plus prendre parti sur les points techniques en débat, mais insister sur l'intérêt d'une mise en œuvre rapide et lisible du fonds d'ajustement. Il y a une véritable pédagogie de l'Europe a développer si l'on veut éviter que les citoyens ne prennent toujours plus leurs distances vis-à-vis de la construction européenne. En répondant à chaud à des situations concrètes, le fonds d'ajustement peut rapprocher les citoyens de l'Europe, manifester l'existence d'une politique européenne à l'endroit des victimes de la mondialisation. Il est politiquement important que le fonds voie rapidement le jour et qu'il soit lisible pour l'opinion.

Le paragraphe 5 recommande un renforcement de la communication sur le FEM, notamment par la création d'un site *internet* dédié et par une meilleure coordination avec les collectivités territoriales, car les restructurations touchent des territoires et ce sont les responsables locaux qui sont en première ligne.

Le paragraphe 7 souligne enfin l'exigence d'une entrée en application au 1er janvier 2007. Au regard du calendrier, le respect de cette date proposée par la Commission européenne implique que soit très rapidement trouvé un compromis satisfaisant à la fois la majorité des États membres et le Parlement européen. Cela est possible, les modifications souhaitées par les uns et les autres par rapport au texte initial étant souvent convergentes et

les points de désaccord limités. Il est nécessaire que chacun prenne en compte la dimension politique importante de la création du FEM ainsi que la possibilité d'une révision à assez court terme, en 2008, des éventuels « ratés » initiaux.

Au bénéfice de ces explications, **le rapporteur** a invité la commission à adopter la proposition de résolution.

Le président Jean-Michel Dubernard a félicité le rapporteur pour la qualité et la clarté de la présentation de son rapport, qui prend soin, comme on le fait dans des exposés scientifiques, de bien mettre en évidence chaque partie du texte examiné. Il serait d'ailleurs judicieux de réfléchir à la mise en place, pour la prochaine législature, d'un nouveau mode de présentation des rapports en commission qui utiliserait des documents visuels à l'appui des développements oraux.

La commission a *adopté,* sans modification, la proposition de résolution sur le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation n° 3446.

*

Informations relatives à la commission

La commission a désigné :

– **M. Michel Herbillon**, rapporteur sur la proposition de résolution sur le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation – n° 3446.

– **M. Bernard Perrut**, rapporteur sur le projet de loi de modernisation du dialogue social – n° 3456.

– **M. Bernard Pousset**, rapporteur sur le projet de loi relatif à l'accès au crédit des personnes présentant un risque aggravé de santé – n° 3457.