

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup> L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des Finances, de l'économie générale et du Plan

– Audition de Mme Christine Lagarde, ministre de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi, sur la mise en place de la société française de financement de l'économie – SFPE – et de la société de prise de participation de l'État – SPPE – et sur la mise en œuvre des premières mesures .....2

– Suite de l'examen de la *seconde partie* du projet de loi de finances pour 2009 (n° 1127) :

Vote sur les crédits de la mission : Recherche et enseignement supérieur : Enseignement supérieur et vie étudiante (M. Laurent Hénart, Rapporteur spécial) .....13

– Examen pour avis du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 (n° 1157) (Mme Marie-Anne Montchamp, Rapporteur pour avis).....24

– Suite de l'examen de la *seconde partie* du projet de loi de finances pour 2009 (n° 1127) :

Vote sur les crédits des missions :

– Sécurité (M. Michel Diefenbacher, Rapporteur spécial).....56

– Enseignement scolaire (M. Yves Censi, Rapporteur spécial) .60

Mercredi  
22 octobre 2008  
Séance de 8 heures 30

Compte rendu n° 23

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

**Présidence  
de M. Didier Migaud  
Président**



La Commission a procédé à l'audition de Mme Christine Lagarde, ministre de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi, sur la mise en place de la société française de financement de l'économie – SFFE – et de la société de prise de participation de l'État – SPPE – et sur la mise en œuvre des premières mesures.

**M. le président Didier Migaud.** Nous recevons, de bon matin, Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, que je remercie de nous consacrer un peu de temps avant le conseil des ministres.

Madame la ministre, vous avez annoncé, lundi soir, que l'État s'apprêtait à souscrire à des titres subordonnés émis par les principales banques françaises pour 10,5 milliards d'euros aux fins de financer l'économie. Cette souscription serait réalisée par la Société de prises de participation de l'État – SPPE –, cette opération se situant dans le cadre des mesures de garantie au secteur financier votées par le Parlement la semaine dernière.

Vous avez bien voulu venir devant la commission des finances nous exposer le détail des premières mesures envisagées dans le cadre du plan d'urgence. Je redis, à cette occasion, combien il y a nécessité à constituer, au plus vite, le comité de suivi des différentes mesures qui seront prises, comité de suivi où des parlementaires pourront être présents.

Il nous a été assuré à plusieurs reprises que les banques françaises étaient bien capitalisées, avec un ratio de fonds propres toujours supérieur à 8 % et qu'elles n'avaient donc pas de problème de solvabilité. Or, la première mesure proposée, dans le cadre du plan de garantie, doit justement permettre aux banques d'augmenter leurs fonds propres. Quelles explications pouvez-vous apporter au changement de discours ?

Comment les banques ont-elles fixé le niveau de leurs intentions d'émission ? Pourquoi a-t-on fait le choix d'émissions de dette subordonnée, auxquelles l'État souscrira, plutôt qu'une entrée au capital ?

Nous souhaiterions aussi avoir des précisions sur la durée des emprunts, leur taux, sur l'emprunt que fera l'État pour y souscrire, l'écart des taux qui constituera la rémunération de l'État, et, pour ce dernier, les conséquences de ces opérations en termes de dette, de charge de la dette, de recettes.

En contrepartie de cette intervention de l'État, les établissements de crédit vont prendre des engagements : pouvez-vous nous en préciser la nature ? Nous avons eu connaissance du projet de conventions avec les banques : implication dans l'économie, par l'augmentation des encours de crédit, adoption de règles de gouvernance interne et nous aurons des questions à ce sujet.

S'agissant des paradis fiscaux, nous avons entendu le ministre du budget et des comptes publics parler de clarification nécessaire. Ce sujet fera-t-il l'objet d'une clause des conventions ? Sera-t-il demandé aux banques françaises de cesser leurs activités dans les paradis bancaires ?

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** À propos de ces conventions, comment éviter qu'elles apparaissent, au niveau de l'Union européenne, comme une aide d'État ?

**Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.** Je vous remercie, monsieur le Président, de m'avoir convié devant votre commission pour

débatte de l'ensemble des instruments financiers et des structures juridiques mis en place afin d'intervenir financièrement en faveur des banques. Un document a été remis à cet effet à votre Commission décrivant les objectifs poursuivis par le plan français.

Ce plan a pour objet essentiel de mettre en œuvre des mécanismes pour débloquer le crédit à l'économie. Ces mécanismes reposent sur la garantie de l'État qui permettra - compte tenu du capital confiance dont l'État bénéficie - de lever des ressources pour permettre à la machine économique de tourner. Il ne s'agit pas d'intervenir au capital pour stabiliser la situation d'un établissement en danger grave comme dans le cas de Dexia.

Nous avons mis en place deux instruments : la Société française de financement de l'économie - SFFE - qui consent des prêts de moyen terme jusqu'à cinq ans aux banques, et la société de prises de participation de l'État - SPPE - qui souscrit à des titres subordonnés - TSS - pour développer le crédit.

La Société de prises de participation de l'État est une société par actions simplifiée - SAS - dont le capital appartient entièrement à l'État. Elle émet sur les marchés avec une garantie - fixée par la loi de finances rectificative pour le financement de l'économie votée la semaine dernière - de 40 milliards d'euros. Une première tranche sera tirée à concurrence de 10,5 milliards d'euros. Ces capitaux qui seront levés avec la garantie de l'État sur les marchés serviront à souscrire des titres subordonnés émis par les banques. Ces titres subordonnés constituent des fonds propres pour les banques. Les fonds propres d'une part et les financements d'autre part, ce sont les deux ingrédients nécessaires pour que les banques fassent de nouveaux prêts. C'est aussi la SPPE qui est intervenue pour entrer au capital de Dexia pour 1 milliard d'euros. Dexia, c'est une logique différente, il s'agissait de stabiliser un établissement en difficulté.

La Société française de financement de l'économie, pour sa part, est détenue à 66 % par les établissements bancaires afin qu'ils soient impliqués dans ce dispositif et qu'ils fournissent les moyens opérationnels de la Société dont l'État détient 34 %, soit la minorité de blocage. L'État y exerce son contrôle non seulement par ses représentants au conseil d'administration, mais également par le biais de son agrément des statuts et des dirigeants, et par un commissaire du Gouvernement disposant d'un droit de veto sur toutes les décisions. En outre, le collatéral, c'est-à-dire les titres qui seront apportés en gage par les banques qui empruntent, est soumis au contrôle de la Banque de France.

Le plafond des émissions garanties de la SFFE a été fixé à 320 milliards d'euros. La dette inscrite dans la SPPE présente un caractère maastrichtien, ce qui n'est pas le cas des emprunts souscrits par la SFFE.

Conformément à ce qui a été convenu lors des débats parlementaires, un comité de suivi associant la représentation nationale sera mis en place. Des propositions seront soumises à cet effet aux commissions des finances des deux assemblées puisque ces sociétés sont appelées à fonctionner très vite, l'objet de plan étant de réamorcer rapidement le financement de l'économie française.

L'apport de fonds propres par l'État via la SPPE pour soutenir le financement de l'économie s'exerce via des titres subordonnés. Ces titres sont à mi-chemin entre la dette et le capital. En revanche, les titres auxquels souscrit la SFFE sont des prêts de moyen terme - jusqu'à cinq ans au maximum - en contrepartie desquels les banques doivent apporter des actifs en gage. La Banque de France apprécie la valeur des actifs apportés en gage et une

décote est pratiquée. Pour que la SFFE accepte de faire un prêt de 100 à une banque, il faudra que la banque apporte en gage des actifs d'une valeur non pas de 100 mais d'un montant supérieur selon la nature des actifs.

Les mécanismes que nous avons mis en place sont subordonnés à l'examen de la Commission européenne qui nous a assuré qu'elle allait statuer très rapidement. Il est possible qu'au regard des propositions faites par les Britanniques et les Hollandais, elle nous demande de revoir à la marge le dispositif que nous mettons en place s'agissant de la SPPE et des prises de participation au capital ou en titres super-subordonnés.

Nous avons créé la SPPE et mis en place le plan de 10,5 milliards d'euros très rapidement pour que le crédit à l'économie ne connaisse pas de trou d'air. L'annonce du plan a été accélérée par la décision des autorités hollandaises de faire bénéficier dimanche soir la seule banque ING d'un plan de 10 milliards d'euros alors que cet établissement n'avait pas déclaré avoir besoin d'apports complémentaires en fonds propres. Cet événement a créé une attente des marchés qui ont souhaité que les différents plans comme le plan français de financement de l'économie soient dévoilés. Cette attente des marchés a pesé sur le cours des banques françaises lundi matin et nous avons décidé de lever l'incertitude en annonçant le plan lundi soir.

Les titres super-subordonnés sont des titres de long terme avec une clause de remboursement anticipé possible au bout de 5 ou 10 ans avec l'accord de la Commission bancaire. Leur taux sera fixé sur la base de celui des obligations assimilables du Trésor – OAT – à cinq ans, auquel s'ajoute cinq fois le CDS – *credit default swap* – de la banque à laquelle on prête, afin de permettre une bonne adéquation entre la mesure du risque et le taux auquel on prête à la banque en question, et auquel s'ajoutent encore 200 points de base. Avec un OAT à cinq ans, qui est à peu près de 4 %, avec le cinq fois CDS, qui est autour de 2 % selon les établissements bancaires – certains étant moins risqués que d'autres – et avec les 200 points de base, le résultat est un taux d'environ 8 %.

**M. Henri Emannuelli.** Ce taux très élevé ne va-t-il pas avoir un impact sur le coût du crédit ?

**Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.** 8%, c'est le prix que les banques françaises ont payé tout au long de 2008 pour lever de la dette subordonnée, c'est un prix de marché.

Il n'y a donc pas de raison que cela affecte les bilans, sachant que l'on parle là des fonds propres. Lorsqu'une banque fait un prêt aux ménages ou aux entreprises de 100 euros, elle a besoin de beaucoup de financements et d'un peu de fonds propres. Le coût des fonds propres, c'est donc une infime partie du coût des prêts à l'économie.

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** Vous avez déclaré que non seulement nos banques étaient bien capitalisées mais que la qualité de leurs fonds propres était supérieure à la moyenne européenne. À cet égard, comment sont considérés les titres super-subordonnés dans la classification des fonds propres ?

**Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.** Au regard de l'appréciation par la Banque de France des capitaux propres, ces titres sont considérés comme du *tier one*, c'est-à-dire le plus haut degré de qualité de fonds propres des banques.

Les conditions d'apport de l'État doivent se comparer à ce qui se fait à l'étranger : 12 % en Grande-Bretagne, un peu plus de 8 % aux Pays-Bas. En effet, La Commission européenne, pour apprécier le caractère ou non d'aide d'État de notre plan, sera conduite à faire des comparaisons entre les différents États. Pour autant, le taux n'aura qu'un effet mineur en matière de crédit, puisque pour un prêt de 100 il faut 8 de fonds propres en moyenne.

En tout état de cause, les banques rembourseront dans les meilleurs délais, dès qu'elles seront de nouveau en mesure de lever des fonds sur les marchés.

**M. Henri Emmanuelli.** Si l'État avait pris des participations, on aurait évité toute difficulté.

**Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.** Le capital a aussi un coût pour les entreprises. Ce coût est en réalité plus élevé que le 8 % qu'elles peuvent payer sur des titres subordonnés.

Avec les titres subordonnés, nous cherchons à financer l'économie. Il ne s'agit pas de réorienter l'activité des banques en prenant une part au capital. Il s'agit de fournir aux banques – alors que les marchés sont fermés – le carburant pour qu'elles développent le crédit à l'économie.

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** Les titres subordonnés sont-ils éventuellement transformables en actions ? Sont-ils susceptibles d'être cotés ? De quels droits l'État s'assure à travers ces titres super-subordonnés ?

**Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.** Il s'agit de titres de dette qui sont d'une maturité suffisamment longue et avec des clauses de remboursement anticipé suffisamment encadrées pour qu'ils soient qualifiables par le superviseur comme fonds propres de *tier one* pour les banques.

**M. le président Didier Migaud.** Pourquoi ne pas avoir choisi la formule de la prise de participation, qui aurait été porteuse de plus de droits pour l'État ?

**M. Jérôme Cahuzac.** Et qui aurait été d'un coût moins élevé pour les PME.

**Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.** Une prise de participation au capital, c'est aussi un coût. Et une prise de participation a un effet d'affichage catastrophique. Ce que nous faisons est très différent de ce qu'ont fait différents États pour la Royal bank of Scotland et pour Dexia où il s'agit d'éviter une défaillance. Investir en capital dans des banques dont la Commission bancaire estime qu'elles sont solides, bien gérées, bien supervisées, qu'elles ont un *business model* qui leur permet de s'appuyer sur une activité de détail forte, aurait été le pire signal à donner et il ne se justifiait vraiment pas.

**M. Charles de Courson.** C'est vrai que les marchés ont mal réagi dans un premier temps à ce premier volet de l'action de la SPPE. Mais quand le secrétaire général de la Société générale déclare que sa banque n'a besoin d'aucune aide, avant d'accepter une partie des 10,5 milliards deux jours plus tard, cela ne peut que troubler.

À chaque fois que le Gouvernement intervient pour aider, il se produit dans un premier temps encore un peu plus de déstabilisation. N'y avait-il pas d'autres façons d'intervenir, par exemple au moyen de l'obligation convertible ?

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** Jusqu'à vendredi dernier, personne, ni au Gouvernement, ni dans les banques, n'évoquait la nécessité d'une intervention. Comment expliquer le changement radical de position intervenu durant le week-end ? Qui a été demandeur : l'État, les banques ou les deux en même temps ?

**M. Jérôme Cahuzac.** Madame la ministre, alors que la semaine dernière vous nous exposiez que les banques françaises étaient très solides, vous nous expliquez aujourd'hui qu'il a fallu intervenir parce que l'aide apportée à une banque par les Pays-Bas a fait chuter les cours de Bourse des banques françaises. L'État compte-t-il venir à l'aide de toutes les entreprises dont le cours de bourse baisse ? Autant on comprend le plan voté par le Parlement la semaine dernière, autant cette précipitation pose question.

Vous indiquez que les banques rembourseront dès qu'elles le pourront. Or compte tenu de leur durée – cinq ou dix ans –, les prêts consentis ne seront pas remboursés à court terme. Cela signifie que pendant toute la période, puisque la dette est maastrichtienne, le budget de l'État sera aggravé. En conséquence, en quoi faut-il modifier le projet de loi de finances pluriannuelle que nous examinons par ailleurs ?

Vous nous dites ensuite que l'effet d'affichage aurait été catastrophique si l'État était entré au capital des banques. Mais le signal donné par la souscription de titres super-subordonnés n'est-il pas que les banques sont fragiles puisque l'État doit venir les aider ? Une entrée au capital aurait au moins eu cet avantage, puisqu'il s'agit de financer l'économie, que le coût du crédit consenti aux PME aurait été moins élevé car la rémunération servie à l'État par les banques sera répercutée sur leurs clients.

Enfin, nous aimerions connaître les clés de répartition des souscriptions de titres super-subordonnés : après que M. Bouton a touché, voilà dix jours, un bonus de plus d'un million d'euros sur ses stock-options, et alors que la Société générale avait estimé ne pas avoir besoin de faire appel à l'État, voilà qu'il intervient avec plus de 2 milliards de titres super-subordonnés.

Tous ces faits ne donnent pas une impression de parfaite maîtrise de la situation.

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** Jusqu'à il y a quelques jours, on nous exposait que la question ultra-prioritaire était celle de la liquidité. Or, aujourd'hui, le problème de la liquidité semble devenir secondaire par rapport à celui des fonds propres.

**M. Henri Emannuelli.** On a en effet l'impression de passer d'un problème de liquidité à un problème de solvabilité.

Concernant le coût du crédit, les conditions de souscription des titres super-subordonnés vont être utilisées par les banques comme référence, pour augmenter leurs conditions de prêt aux particuliers et aux entreprises. Je crains donc une forte hausse du coût du crédit alors qu'une prise de participation n'aurait pas eu cet inconvénient. Les taux ont déjà tendance à augmenter assez fortement en ce moment, et l'action menée risque donc d'être très nocive.

S'agissant de la société de financement, l'État devient un formidable *sleeping partner*. Dès qu'un petit problème interviendra, les banquiers vont pouvoir y puiser puisqu'ils disposent de 66 % du capital de cette société, laquelle n'existerait pas sans la signature de l'État. Il aurait été pour le moins convenable que ce dernier ait la majorité. Ne voit-on pas le président de la Fédération bancaire française se réjouir de ce que l'État est minoritaire, ce qui permet aux banquiers de pouvoir faire appel au crédit public autant que de besoin tout en conservant le pouvoir au sein de la société ?

Si demain, une grande entreprise industrielle est en difficulté, allez-vous la traiter différemment d'une banque et lui refuser un crédit à cinq ou dix ans pourtant accordé aux établissements bancaires ?

**M. Jean-Pierre Balligand.** Le Crédit mutuel, qui est à peu près la seule banque à ne pas être affectée par la crise des *subprimes*, a pourtant décidé de souscrire pour un milliard d'euros. Comment peut-il se faire qu'il accède à ce programme ? N'est-ce pas la preuve que la crise n'est pas une crise de liquidité mais de solvabilité ?

De plus, alors que se pose un problème de financement des entreprises, l'escompte, du fait de la nouvelle appréciation du risque, n'est plus consenti à la même hauteur. Ne va-t-on pas dans ces conditions assister à une remontée foudroyante du crédit ? Comment va-t-on réussir à maîtriser ce problème et venir en aide aux PME qui ont peu de fonds propres ?

**M. Philippe Vigier.** Votre plan fait donc suite à l'intervention intervenue en Hollande en faveur d'ING ?

**Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.** Nous travaillions sur notre plan depuis plusieurs jours. Ce n'est pas l'affaire ING qui a entraîné nos mesures. Cela en a simplement modifié le calendrier d'application.

**M. Philippe Vigier.** Sachant qu'il a fallu apporter plus d'un milliard à la Société Générale après que son directeur avait annoncé que tout allait bien, qu'est-ce qui permet de dire que nous sommes au bout du chemin en matière de resolvabilisation des banques ?

**M. Louis Giscard d'Estaing.** L'objectif premier du plan était, semble-t-il, de redonner au marché interbancaire toute sa fluidité et toute sa liquidité, la SFFE étant en charge de l'opération. Or elle ne semble pas mise à contribution, contrairement à la SPPE. Cette dernière est-elle une structure type « agence de participations de l'État », c'est-à-dire destinée à intervenir en fonds propres ?

Des produits comme les obligations remboursables en actions à parité ajustable – ORAPA – ne seraient-ils pas des instruments plus adaptés ? À quelles conditions en tout état de cause la SFFE sera susceptible d'intervenir en matière de solvabilité du marché interbancaire ?

**M. Dominique Baert.** Toute cette opération nous donne une impression d'improvisation et de précipitation.

Pour avoir quelques contacts avec le monde bancaire, je sais que des établissements bancaires ne demandaient rien, certains allant même jusqu'à parler de « guichet de la honte ». Dans ces conditions, n'a-t-on pas dispersé ces 10 milliards d'euros entre plusieurs établissements pour dissimuler celui qui en avait réellement besoin ? Si tel est le cas, quel est le nom de l'établissement à l'origine d'un plan aussi précipité ?

Ensuite, en dépit de pertes importantes – tels les cinq milliards de la Société Générale – les dirigeants sont toujours en place. Inversement, après l'annonce d'une perte de 600 millions d'euros des Caisses d'épargne, le président du directoire, le directeur général et le directeur financier ont été démissionnés. À cet égard, sommes-nous au bout de nos surprises concernant les Caisses d'épargne, puisqu'on les retrouve dans la liste des établissements financés ?

L'État a souscrit à des titres super-surbordonnés avec des clauses de remboursement anticipé. Je suppose que, pour que ces titres soient considérés en *tier one*, les clauses de souscription ne sont pas loin d'être léonines. Quelles sont-elles ?

Enfin, certains de mes collègues ont parlé à juste titre du risque de hausse des taux d'intérêt pour les PME, mais c'est là l'effet prix. Ce qui m'inquiète, c'est l'effet volume et la tentation de *credit crunch* : nous sommes en effet assaillis dans nos circonscriptions par des gérants de PME qui reçoivent de leurs banques des lettres de dénonciation de concours et de remises de découverts ? Pouvez-vous nous donner l'assurance que les établissements bancaires qui seront aidés auront pour consigne de maintenir les concours au niveau actuel ?

**M. Nicolas Perruchot.** Le principal effet de l'intervention de la SPPE a été la remontée immédiate des cours de Bourse des banques. Y a-t-il eu une stratégie délibérée de faire appel à ces fonds pour faire remonter le cours ?

Par ailleurs, je confirme qu'un problème très urgent est celui du crédit aux petites et moyennes entreprises et aux très petites entreprises. Certaines sont déjà en chômage technique et l'impact sur l'emploi risque d'être désastreux. Que peut-on faire pour elles ?

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** Je tiens à préciser que le montage actuel n'est pas improvisé. Dans mon rapport présenté la semaine dernière, j'ai bien indiqué que l'intervention de la société des participations de l'État aurait lieu soit en cas de situation critique type Dexia, soit pour le renforcement des fonds propres au moyen de titres subordonnés ou d'actions de préférence.

En revanche, s'agissant des conventions qui doivent être passées entre l'État et les établissements, rien n'y est mentionné à propos du taux d'intérêt et du coût du crédit qui sera consenti aux emprunteurs. Quant à la disponibilité, il est simplement souligné qu'il y aura mobilisation des circuits d'affacturage. Ne pourrait-on être plus précis, voire saisir le Parlement ? Le quasi-actionnaire ne doit-il pas bénéficier, en contrepartie de cette prise de risque, non seulement d'une rémunération mais également d'assurances sur le fonctionnement de la banque et sur ses orientations générales ?

**Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.** Le plan présenté est destiné à faire fonctionner l'économie française en permettant son financement.

La SFFE est celui des deux instruments créés qui a la plus importante capacité de financement : 320 milliards d'euros. Elle commencera à être opérationnelle dès vendredi. Les 10,5 milliards d'euros constituent un renforcement de fonds propres au moyen de titres super-subordonnés prêtés à un taux avoisinant 8 %. Cette somme représente à peu près 5 % des fonds propres des banques et 8 %, c'est le prix de marché que payaient les banques en début d'année pour émettre des titres subordonnés. Le coût de rémunération des fonds propres des banques n'est donc pas renchéri.

Par ailleurs, les prêts consentis dans le cadre de la SFFE, qui sont bien plus importants en volume, le seront avec une prime représentative d'un CDS plus 20 points de base, soit environ entre 50 et 70 points de base au dessus du coût de financement de la SFFE. Ce sont les conditions du marché. L'État n'est pas en train d'augmenter le coût des emprunts pour les banques.

Ce sont donc seulement 5 % des actifs nets qui sont concernés, sachant que l'effet de levier ne porte que sur 8 % des 100 qui seraient prêtés. Par ailleurs le refinancement est consenti au taux du marché avec une prime représentative des crédits des établissements, plus 20 points de base.

**M. Henri Emmanuelli.** Les banques ne vont-elles pas se servir de ce prêt à 8 % comme prétexte ?

**Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.** Il n'y a aucune raison pour que cela fonctionne de cette manière.

Concernant le nécessaire financement de l'économie, il est exact qu'il n'est pas indiqué dans la convention de prescriptions en matière de taux. On peut y réfléchir, mais nous ne sommes pas en économie à taux administrés. En revanche, figure dans la convention l'engagement des banques d'augmenter, par rapport à l'encours qu'elles ont consenti à la même période, de 3 % à 4 % le montant des prêts consentis aux petites et moyennes entreprises et à l'économie en général. Le mécanisme est donc bien ciblé sur l'économie, avec un volume plus important que l'année dernière et dans le cadre d'un financement aux conditions de marché.

Par ailleurs, nous sommes bien toujours dans un risque de liquidité. L'évolution tendancielle observée jour après jour en matière de taux montre que l'annonce des plans des pays de l'Union européenne a commencé à produire ses effets. La situation est toutefois encore très tendue en matière de liquidité. La Banque centrale européenne continue à alimenter les banques massivement et à recevoir à la fin de chaque journée, via les différentes banques centrales de l'Union européenne, des liquidités importantes : on n'a pas encore tourné la page.

Concernant la solvabilité, la déclaration de la Société générale selon laquelle elle ne viendrait pas au guichet n'était pas des plus heureuses. A la différence des autres pays, ce guichet est là pour permettre de financer l'économie. Il n'y a aucune raison qu'une banque soit stigmatisée pour s'être adressée au guichet. C'est ce qu'ont fini par comprendre les banques qui ont décidé de s'y présenter conjointement.

Pour financer l'économie, les banques ont régulièrement besoin de plus de fonds propres. À cet effet, elles procèdent habituellement sur le marché à des émissions de quasi-fonds propres pour renforcer leurs fonds propres. Aujourd'hui, à défaut de marché sur lequel elles peuvent chercher des capitaux qui ont la nature de fonds propres *tier one*, elles sont obligées de passer par le seul guichet qui en fournit, c'est l'État. L'action de l'État ne tend donc pas à faire remonter le taux du crédit.

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** Les banques se procurent normalement des fonds propres par l'émission de titres subordonnés. En l'occurrence, on peut considérer qu'il y a simplement anticipation d'un accompagnement en augmentation de fonds propres des banques au service de l'économie. Il n'y a donc rien d'exceptionnel à se procurer par ce biais

des fonds propres sinon que, le marché ne fonctionnant pas, il faut passer par le biais de l'État.

**Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.** C'est si vrai que la BNP et la Société Générale avaient en 2008, avant la dégradation très forte des conditions d'accès, lancé des émissions à peu près au même taux d'intérêt qu'aujourd'hui. L'État n'est donc pas en train de surenchérir. Lorsqu'il fixe le taux sur la base d'OAT à cinq ans, de cinq fois le CDS et de 200 points de base, c'est-à-dire à peu près 8 %, il parvient au taux auquel elles auraient pris du capital pour l'inscrire en fonds propres car c'est le taux du marché, celui auquel elles se sont approvisionnées en fonds quand elles ont fait leurs émissions en 2008. L'action de l'État ne tend donc pas à faire remonter le taux du crédit.

Le risque est plutôt que la Commission de Bruxelles s'interroge sur ce taux de 8 %, au regard de ce qu'il doit être pour que ces prêts ne soient pas considérés comme des aides d'État.

**M. Dominique Baert.** Dans les conventions, avez-vous demandé aux établissements bancaires au moins de maintenir leur concours auprès des PME ? Par ailleurs, les Caisses d'épargne sont-elles réellement purgées ?

**M. le président Didier Migaud.** C'est toute la question des engagements pris par les banques.

**Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.** C'est une question fondamentale. Ce qui a été demandé aux banques, c'est non seulement de maintenir leurs concours aux entreprises, mais de les augmenter de 3 % à 4 % par rapport à l'an dernier. Le Premier ministre a publiquement mentionné les collectivités locales. Pour ma part, je le ferai concernant les PME. Il est inacceptable, dès lors que l'État vient soutenir ces dernières, que les banques ne jouent pas le jeu au prétexte qu'elles apprécieraient les risques présentés par les PME différemment.

Il y a d'ailleurs un autre maillon de la chaîne sur lequel il faut impérativement agir, c'est l'assurance-crédit. Une société française d'assurance-crédit est en effet en train de dénoter un certain nombre d'entreprises, ce qui entraîne, augmentation du risque aidant, une hausse du coût du crédit, voire tout simplement un problème de lignes disponibles pour les entreprises. Le Gouvernement travaille sur ce point un peu dans l'urgence, mais pas dans la précipitation.

Pour éviter l'assèchement du crédit, un dispositif, que j'appelle « plan OSEO », a été mis en place. C'est ainsi que par ce biais, 22 milliards d'euros sont injectés, soit 17 milliards d'euros venant pour moitié du Livret d'épargne populaire et pour moitié du Livret de développement durable, et 5 milliards d'euros mobilisables par OSEO.

**M. Henri Emmanuelli.** M. de Romanet, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, nous a dit ne pas être sûr que l'épargne laissée à disposition des banques, c'est-à-dire ces 17 milliards, ira aux entreprises.

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** Augustin de Romanet et notre collègue Michel Bouvard ont été très clairs s'agissant de ce qui transite par OSEO. Cet établissement public intervient en garantie et en cofinancement. Dans la convention qui liera l'État et les

établissements, il faut que les circuits OSEO apparaissent bien, puisqu'il y a là un moyen d'action opérationnel.

**Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.** J'ai signé hier la convention concernant les mises à disposition des sommes en provenance du LEP. À cet égard, les banques s'engagent, premièrement, à mettre à disposition toutes les sommes LEP et LDD auprès des PME, des ménages et des collectivités locales, et, deuxièmement, à présenter un *reporting* mensuel de façon à donner exactement la mesure entre ce qu'elles ont reçu, ce qu'elles ont mis à disposition et les cibles concernées.

En cas de non-respect de leurs engagements, les sommes mises à disposition au titre du LEP et du LDD seraient retirées.

**M. Charles de Courson.** La question centrale n'est-elle pas de savoir s'il n'y a pas de problème de solvabilité ?

Le Gouverneur de la Banque de France nous a exposé que, à la fin du mois de septembre, 18 milliards d'euros de provisions avaient été constituées par les banques françaises, montant que l'on peut estimer en fin d'année entre 22 et 24 milliards d'euros. Or les fonds propres des banques françaises sont d'un peu plus 200 milliards d'euros. Autrement dit, elles auront perdu un peu plus de 10 % de leurs fonds propres, alors qu'une partie d'entre elles ont des ratios de solvabilité limites.

Si elles ont accepté voire demandé d'avoir recours aux titres subordonnés, n'est-ce pas parce qu'elles voient bien qu'avec la fonte de leurs fonds propres, elles ne pourront plus prêter ?

**Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.** Les banques ont mené des opérations de recapitalisation au cours de l'année 2008, à hauteur de plus de 10 milliards d'euros. Avec les 10 milliards disponibles, elles reconstituent totalement les fonds propres, le tout avec un taux de 8 % et une qualité de fonds propres probablement la plus élevée d'Europe puisque l'appréciation du superviseur bancaire français est extrêmement rigoureuse.

L'objectif premier du plan est bien de financer l'économie. Au-delà de cet objectif, nous sommes intervenus dans le cas de Dexia pour éviter une défaillance bancaire.

Aujourd'hui, l'appréciation de la Commission bancaire est que les fonds propres des banques françaises sont suffisants pour assurer leur solidité. L'enjeu, c'est qu'elles financent plus que l'année dernière. C'est la raison pour laquelle ce guichet de financement existe.

**M. Charles de Courson.** La recapitalisation a été selon vous à hauteur de 10 milliards. Mais cela a concerné deux opérations : la Société Générale et le Crédit agricole, avant l'été.

Avec les 10 milliards supplémentaires, si la provision est d'une vingtaine de milliards, cela est donc vrai globalement mais pas analytiquement.

Je reste persuadé qu'il y a en France des établissements en limite de ratio de solvabilité avec pour conséquence un *credit crunch* puisqu'ils ne peuvent plus prêter. On ne peut parler de liquidité sans parler de solvabilité.

**M. Jérôme Cahuzac.** Les Caisses d'épargne ont perdu 600 millions d'euros et trois dirigeants ont démissionné. La Société générale a perdu 4 milliards d'euros et rien ne se passe. Pire, Daniel Bouton enregistre un bonus en exerçant ses droits d'option. Pouvez-vous nous donner votre avis sur cette différence ?

Par ailleurs – mais peut-être vos paroles ont-elles dépassé votre pensée ? – vous avez indiqué que le Gouvernement avait décidé d'intervenir avec les titres super-subordonnés suite à la décision du Gouvernement hollandais d'aider l'une de ses banques, la conséquence en étant notamment la chute du cours de nos établissements bancaires.

L'État viendra-t-il au secours de toutes les sociétés dès lors que leur cours de Bourse baisse ? Dans l'affirmative, qu'en est-il alors de l'engagement du Président de la République concernant la sidérurgie lorraine, dont il avait même évoqué la nationalisation ?

**Mme Marie-Anne Montchamp.** Comment, à la suite des conventions, pourra-t-on être sûr que le contrôle interne des banques est à même de faire remonter une information complète sur les opérations engagées ?

**M. Gilles Carrez, rapporteur général.** Pour obtenir une bonne information sur des accords pris à partir du niveau le plus élevé – État et dirigeants d'établissements – ne faut-il pas procéder à une analyse semaine après semaine de façon déconcentrée, au niveau départemental, où l'État dispose d'outils efficaces ? Sans qu'il s'agisse d'économie administrée, entre des accords généraux passés à Paris et le comportement des responsables d'établissement dans tel ou tel département, il faut faire fonctionner une chaîne de contrôle. L'État doit y veiller.

**M. le président Didier Migaud.** Pouvez-vous également nous éclairer sur les propos du Président de la République et de M. Éric Woerth hier concernant la clarification demandée aux banques par rapport aux investissements qu'elles peuvent réaliser dans les paradis fiscaux ?

**Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.** S'agissant de l'obligation d'information, les banques ont signé dans le cadre des conventions un engagement de *reporting* mensuel auprès du Gouvernement sur les volumes empruntés, les volumes prêtés, les destinataires des prêts, leur ventilation, leur répartition. Le Premier ministre a également demandé à tous les préfets de rassembler une fois par mois les représentants des entreprises locales et de chacun des grands réseaux bancaires pour faire le point sur les encours de crédit, les demandes de prêt, les situations de trésorerie et la façon dont les banques remplissent leurs obligations. Un suivi territorial est donc mis en place.

Il a été également demandé aux directeurs des banques de faire descendre dans leurs réseaux, jusqu'aux guichets, les mots d'ordre de mobilisation. Il a également été demandé à OSEO de se mobiliser, notamment pour rappeler aux entreprises les obligations prises par les banques. Dans le même esprit, toutes les directions régionales du ministère des finances sont impliquées. Dans chaque région, un « parrain PME » a été désigné pour prendre contact avec les banques, pour recevoir les demandes des entreprises et pour les orienter vers les établissements bancaires, tout en prenant directement contact avec ces derniers afin qu'ils ne remettent pas en cause telle ligne de crédit ou telle autorisation de découvert.

Par ailleurs, ce n'est pas « suite à » une décision des Pays-Bas que le Gouvernement a décidé d'intervenir. Le renforcement des fonds propres et le refinancement des établissements

bancaires sont les deux armes dont il dispose pour permettre aux banques de consentir plus de crédits à l'économie. Pour que les banques puissent prêter, il faut qu'elles aient des fonds propres et que le financement soit disponible. Nous avons donc préparé un plan sur ces deux fronts. La SPPE a été organisée et armée voilà une dizaine de jours, tandis que la SFFE a été constituée vendredi. Ce qui a été modifié par la décision d'abord des Britanniques puis, dans des proportions extrêmement fortes, des Hollandais, ce n'est pas le fond du plan du Gouvernement, c'est son calendrier.

L'État n'a pas vocation à être l'actionnaire de référence de toutes les sociétés dont le cours de Bourse baisse. Chacun son métier. En revanche, cela n'exclut pas que dans certaines hypothèses, comme cela a été le cas pour Alstom, l'État puisse se porter actionnaire dans certains secteurs stratégiques et dans le cadre d'une politique industrielle bien identifiée.

S'agissant des « paradis fiscaux », il convient de distinguer : il n'y a pas de quoi s'inscrire contre telle ou telle pratique d'optimisation fiscale dans le respect des textes. En revanche, s'il s'agit de pratiques constitutives de fraude et de dissimulation, le Gouvernement devra exercer son rôle qui est à la fois de sanctionner et de remettre dans le droit chemin celles qui seraient dans cette situation.

**M. Jérôme Cahuzac.** N'y a-t-il pas eu deux poids deux mesures entre la Société Générale et les Caisses d'épargne ?

**Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.** Le Président de la République s'est très largement exprimé sur le sujet immédiatement après les faits.

**M. le président Didier Migaud.** Madame la ministre, je vous remercie.

\*

\* \*

**M. le Président Didier Migaud.** L'ordre du jour appelle la suite de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2009.

La parole est à M. Laurent Hénart, rapporteur spécial sur la mission *Recherche et enseignement supérieur*, pour l'enseignement supérieur et la vie étudiante.

**M. Laurent Hénart, Rapporteur spécial.** Le rapport a pour objet la programmation triennale 2009-2011 en matière d'enseignement supérieur, de recherche universitaire et de vie étudiante.

L'année 2009 se présente sous des auspices particuliers : il s'agit, en même temps, de mettre en œuvre la loi relative aux libertés et responsabilités des universités, ou loi LRU, d'août 2007 ; de développer un programme d'investissement qui réponde en partie à l'autonomie de gestion des universités, non seulement sur le plan immobilier mais aussi sur le déroulement du « plan campus » ; de mettre en œuvre toute une série de programmes visant à améliorer les conditions de réussite et de vie des étudiants – « plan licence » et préconisations des rapports Wauquiez et Anciaux en matière d'action sociale.

Pendant la campagne électorale, le Président de la République avait pris l'engagement, réitéré depuis, d'augmenter d'un milliard d'euros chaque année les moyens

dédiés à l'enseignement supérieur. En 2009, cette augmentation se répartit de la façon suivante : 792 millions d'euros de crédits budgétaires en autorisations d'engagement couvrant à la fois les établissements sous tutelle du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche et les établissements sous tutelle des ministères de l'Agriculture, de la Culture et de l'Industrie – dans la mesure où ils délivrent des diplômes des niveaux I, II ou III et où ils participent à des programmes de recherche liés au supérieur ; 170 millions d'euros pour des partenariats public-privé autres que ceux du « plan campus » ; 35 millions d'euros de dépenses fiscales.

J'examinerai plus précisément trois points particuliers : les moyens dédiés aux universités et écoles dans le cadre de la loi sur l'autonomie ; les questions liées au personnel, à la suite de la présentation, par la ministre, du « plan carrières » ; la réussite et les conditions de travail des étudiants.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi de 2007, vingt établissements accéderont dès le 1<sup>er</sup> janvier 2009 au nouveau statut. La Mission d'évaluation et de contrôle – MEC – a par ailleurs travaillé sur le mode d'allocation des moyens aux universités dans le cadre de cette nouvelle législation.

Les membres de la mission avaient émis trois souhaits : qu'à côté d'un financement très majoritairement basé sur l'activité – 90 % pour l'enseignement supérieur et 70 % pour la recherche – soit prévu un financement basé sur la performance – 10 % pour l'enseignement supérieur et 30 % pour la recherche ; qu'aucune université ne soit perdante dans la mise en œuvre des nouveaux critères, mais que celles qui seraient les mieux dotées voient leur dotation progresser moins fortement que les universités les moins bien dotées, cela dans un souci de convergence ; qu'en matière d'ingénierie de gestion des établissements, des moyens humains soient dégagés dans le domaine de la formation pour permettre aux établissements d'assumer leurs nouvelles responsabilités : budget global, projet pédagogique d'établissement, autonomie la plus grande possible des UFR, possibilité, de principe, de gestion du patrimoine immobilier. Les discussions que nous avons eues avec la Cour des comptes montrent que la gestion du patrimoine est un élément indissociable de l'autonomie.

Pour mettre en œuvre la réforme de l'allocation des moyens, le budget prévoit 91,4 millions d'euros en 2009 et 511 millions d'euros sur la période 2009-2011. Le ministère a fixé un délai de trois ans pour atteindre l'objectif de convergence, ce qui paraît raisonnable. Il envisage que le rééquilibrage entre universités se fasse dans un contexte général d'augmentation pour tous les établissements, sans redéployer intégralement le personnel, pour éviter des mouvements trop importants. Les éventuels rattrapages en personnel se feront par le biais d'une augmentation de la dotation globale de fonctionnement ; cela ne changera rien pour les universités à nouveau statut, dans la mesure où le personnel sera inscrit à partir de 2009 en titre 3 sur les dépenses d'interventions.

Un accompagnement en termes d'ingénierie nous paraissait essentiel. Un plan a été proposé aux vingt établissements de 2009 ayant choisi le passage à l'autonomie. Ce plan sera étendu les années suivantes aux établissements qui choisiront d'opter pour le nouveau statut, sachant qu'à l'horizon 2012, tous les établissements devront l'avoir adopté.

Ce plan repose sur trois éléments, à commencer par une dotation destinée à financer les nouvelles organisations : systèmes d'information, redéploiement de locaux, rémunérations complémentaires pour les personnels qui s'investiront dans le nouveau mode de gestion. Par ailleurs, un plan de formation sur trois ans est mis en place pour les personnels d'encadrement

concernés, qui seraient au nombre de 1 500. Celui-ci porte pour l'essentiel sur la gestion des ressources humaines, la comptabilité, les finances et éventuellement la gestion du patrimoine immobilier. Enfin, il est prévu de « repyramider » une série d'employés BIATOS, en transformant des emplois de catégorie C en emplois de catégories A et B ; 650 emplois sont concernés.

Les auditions ont permis de souligner deux questions importantes.

Tout d'abord, le corollaire de l'accroissement de l'autonomie des établissements doit être une mise en ordre définitive de la question des frais d'inscription – frais prévus par un arrêté, identiques dans tous les établissements, et frais optionnels qui correspondent généralement à des activités para-universitaires. Ce n'est pas encore le cas, malgré les interventions du ministère en ce sens.

Par ailleurs, la question de la gestion du patrimoine immobilier, sur laquelle mes travaux d'enquête de l'année prochaine porteront plus particulièrement, est à prendre en compte. C'est un sujet d'incertitudes : état des lieux, financement des actions de remise en sécurité. Pour autant, les échanges que j'ai eus avec la Cour des comptes montrent qu'il est difficile d'envisager un plein exercice du nouveau statut sans gestion immobilière.

Le deuxième point concerne les personnels : il s'agit du « plan carrières » présenté par Mme la ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche. Il repose sur des crédits budgétaires, soit, dès 2009, 23 millions d'euros de crédits pour l'enseignement supérieur, et, sur la période 2009-2011, 252 millions d'euros cumulés pour l'enseignement supérieur et la recherche.

Ce « plan carrières » a été préparé par deux rapports, celui de la commission Schwartz et le rapport Hoffmann, de l'Académie des sciences. Ces rapports visent à la revalorisation des métiers d'enseignants et de chercheurs, à un nouveau partage entre la mission d'enseignement et de recherche et à la résolution de la question des « post-doctorats ». Jusqu'à présent, une telle terminologie correspondait plus à une absence de statut qu'à un statut précis ; elle visait cette sorte de vide existant entre le moment où l'étudiant doctorant devient docteur et celui où il entre dans la carrière universitaire après avoir obtenu un poste de maître de conférences.

Ce plan traite d'abord de la question des doctorants, en mettant en place un contrat de droit public de trois ans, qui prévoit une rémunération et un statut social.

Dans le même esprit, toujours pour favoriser l'entrée des jeunes les plus brillants dans les carrières universitaires, il envisage la revalorisation des débuts de carrière des jeunes maîtres de conférences ; vous en trouverez les éléments financiers dans la note de présentation du budget qui vous a été transmise.

Ce plan valorise également l'engagement professionnel et la reconnaissance de la qualité. Il s'agit de faire en sorte de doubler le taux de promotion des enseignants-chercheurs en 3 ans. Il s'agit aussi de récompenser l'engagement d'enseignants-chercheurs dans l'organisation même du service public d'enseignement et de recherche par une politique de primes, qui serait alimentée par des crédits nationaux.

Enfin, il encourage la mobilité et l'adéquation des modes de gestion aux compétences nouvelles des universités. Il intègre bien évidemment la mise en œuvre de la loi

LRU. Cela passe par la requalification des emplois de personnels des bibliothèques, administratifs et techniques – personnels BIATOS – pour que leur niveau de qualification devienne compatible avec leurs nouvelles responsabilités. Là encore, vous avez à votre disposition l'ensemble des chiffres.

Les auditions ont laissé malgré tout en suspens une question relative au statut des enseignants-chercheurs : celle de l'adéquation entre un statut national d'emploi direct par l'État – notamment enseignants-chercheurs et personnels BIATOS – et la plus grande autonomie des établissements, qui va se généraliser. À terme, nous aurons deux types de personnels dans le service public de l'enseignement et de la recherche : d'un côté, des personnes de statut national : maîtres de conférences, professeurs d'université – qui évolueront dans ses grilles, qui seront dans un système de discussion paritaire piloté par l'État, même si ces emplois sont complètement détachés auprès des établissements ; de l'autre côté, des personnes en contrat à durée déterminée ou indéterminée de droit public pour des personnels d'enseignement, de recherche et de direction des établissements.

À plus long terme, on pourrait envisager de mettre en place un statut unique plus souple, s'inspirant des fonctions publiques hospitalière et territoriale : un système de gestion mutualisée reconnaissant la qualité d'employeur et les pleines responsabilités d'employeur aux établissements hospitaliers ou aux collectivités territoriales. Une telle évolution me paraît être le corollaire de la généralisation de l'autonomie des universités. Cet aspect n'est pas traité dans le « plan carrières » et, pour l'instant, il provoque une véritable discussion, pour ne pas dire plus, entre les syndicats de personnels ; certains sont favorables au maintien du statu quo, d'autres à une réflexion sur le fond quant à l'évolution du statut.

S'agissant des conditions de réussite et de vie des étudiants, je concentrerai mon propos sur deux points : le programme « réussite en licence », d'une part, la vie des étudiants et l'aide sociale qui peut leur être attribuée, d'autre part.

Au sein de la MEC, nous avons débattu du taux de réussite des étudiants en licence. Il s'agissait de faire de la réussite en licence un critère prioritaire d'évaluation de la performance. Les crédits augmentent fortement en faveur de ce plan quinquennal dont l'objectif, dans le cadre de la démarche de Lisbonne, est d'atteindre 50 % d'une classe d'âge diplômée de l'enseignement supérieur. À cet effet, 103 millions d'euros sont prévus pour 2009, ce qui représente une augmentation de près de 68 millions d'euros par rapport à 2008. Pour les quatre-cinquièmes, il s'agit de financer des heures supplémentaires permettant la mise en place de systèmes de tutorat spécialisé et de soutien aux étudiants en difficulté. Près de 10 millions d'euros sont destinés à ce qu'on appelle « l'orientation active », et qui emprunte d'ailleurs des voies différentes d'une université à l'autre.

C'est un peu l'option que nous avons retenue : nous souhaitons que l'insertion professionnelle des diplômés soit un des critères d'évaluation de la performance et donc de l'allocation de l'enveloppe en performance, et qu'on laisse aux universités le choix des outils pour améliorer l'insertion professionnelle des étudiants : cela dépend beaucoup de leur configuration, de l'offre de formations, de l'implantation des sites universitaires et de leur capacité à travailler avec le tissu économique régional et avec les branches professionnelles correspondant aux diplômes délivrés.

Enfin, 10 millions d'euros sont destinés au développement des IUT. Déjà, l'année dernière, le ministère avait lancé un appel pour que davantage de places en IUT soient

ouvertes aux bacheliers technologiques. Ces 10 millions permettront de soutenir cette orientation.

J'envisage de consacrer l'année 2009 à visiter des universités ayant mis en place des actions en matière d'insertion professionnelle. Outre les bureaux d'aide, je m'intéresserai à la professionnalisation de certains diplômes par le développement de filières en alternance, de stages encadrés et de partenariats avec des branches professionnelles. Je vous propose donc que les enquêtes qui seront menées l'année prochaine dans le cadre du rapport portent également sur ces actions.

Par ailleurs, le programme 231, *Vie étudiante*, prévoit une augmentation d'autorisations d'engagements de 58 millions d'euros en 2009 à périmètre constant et de 250 millions d'euros sur la séquence triennale 2009-2011.

Pendant l'été, le Gouvernement a revu à la hausse le pourcentage de revalorisation des bourses, soit 2,5 % pour la rentrée 2008-2009. Saisi par un syndicat étudiant, je travaillerai avec le ministère pour que soit examinée, dans le cadre de cette enveloppe de 250 millions d'euros, la question du dixième mois, déjà étudiée par le rapport Wauquiez. Aujourd'hui, les bourses sont livrées en neuf mois. C'était tout à fait cohérent avant le LMD – Licence-Master-Doctorat –, époque où la rentrée se faisait souvent à la mi-octobre.

L'organisation en unités de valeurs et en semestres fait que la rentrée universitaire est plus précoce dans la plupart des établissements et correspond à peu près à la rentrée scolaire – souvent en septembre, et les problèmes que rencontrent les étudiants au moment de leur installation se posent dès le début de ce mois. La question de l'échéancier du versement des bourses devient de ce fait très pertinente. Je vous propose d'interroger la ministre sur les moyens de résoudre, dans les années qui viennent, ce problème d'échéancier.

Concernant les prêts aux étudiants, nous avons déjà entendu la direction générale de l'Enseignement supérieur – DGES – et OSEO quant au prêt garanti par l'État qui a été mis en place.

S'agissant du logement étudiant, qui a fait l'objet des rapports Anciaux – le second confirmant le premier sur bien des points –, nous avons, l'année dernière, voté en commission des amendements. En effet, la loi de finances initiale pour 2008 était en retrait des objectifs du rapport Jean-Paul Anciaux, soit 7 000 réhabilitations par an et 5 000 constructions neuves par an. Ce budget prévoit un effort important en ce domaine, puisque les crédits augmentent de près de 20 %. Néanmoins, ni le seuil des 7 000 réhabilitations – qui sont au nombre de 6 522 – ni celui des 5 000 constructions – qui sont au nombre de 4 281 – n'est tout à fait atteint.

Je vous proposerai donc deux amendements, que je conçois comme des amendements d'appel. Je n'ai pas de réponse précise du CNOUS sur la question de savoir si les crédits que nous avons ajoutés en 2008 ont pu être intégralement consommés. Mais par rapport aux objectifs du rapport Anciaux, deux problèmes pratiques se posent pour les constructions neuves, et pour une partie des réhabilitations. Les procédures de marché peuvent être plus longues que la stricte annualité budgétaire. Par ailleurs, en cas de réhabilitation, il faut vider tout ou partie d'une cité universitaire, et le relogement des étudiants n'est pas toujours facile à effectuer sur le site universitaire concerné.

De tels amendements d'appel, auxquels M. Anciaux s'associe, devraient permettre de tirer au clair auprès des services du ministère, du CNOUS et par l'étude des contrats de projet État-régions concernés, la capacité d'aller en 2009 au-delà des objectifs proposés en loi de finances initiale.

Pour conclure, je rappelle qu'en 2009 s'enclenchera le « plan campus » qui concerne dix sites universitaires franciliens et en région. Ce programme utilise le rendement de la soule de privatisation d'EDF pour financer les projets massifs de réorganisation de sites universitaires à la fois pour l'enseignement supérieur et la recherche, et les conditions de vie étudiante. Ce programme sera évidemment expertisé et suivi par votre rapporteur.

**M. Jean- Louis Dumont.** Monsieur le rapporteur spécial, je vous félicite pour l'excellente qualité de votre rapport.

Je m'interroge, pour ma part, sur la réelle volonté, dans chaque grande académie, de développer les licences professionnelles qui ont fait la preuve de leur efficacité. Il me semble en effet que les IUT sont, ici ou là, mis en cause. La tendance est à leur recentralisation, alors qu'ils irriguaient le territoire.

En matière de logement, notre collègue François Goulard, alors ministre délégué à l'Enseignement supérieur et à la recherche, avait fait un état des lieux et affichait de grandes ambitions, et Mme Valérie Pécresse s'est entourée de nombreux conseils. Or je m'aperçois qu'aujourd'hui on est prêt à faire confiance à ceux qui ont connu l'échec en matière de vie étudiante et d'immobilier : CNOUS, CROUS, etc.

Il existe des acteurs professionnels de l'immobilier qui seraient à même d'intervenir, surtout dans cette période qui connaît un début de crise. Les 30 000 logements dont l'État a annoncé le rachat n'existent encore que sur plan, mais cela prouve qu'il y a du foncier disponible et des capacités de construction. Pourquoi ne pas en profiter, non plus pour faire de nouveaux ghettos, mais pour offrir à des étudiants, y compris dans des villes moyennes ou des grandes villes, une nouvelle offre ? La réhabilitation est essentielle. Mais l'impéritie des CROUS a été telle que des immeubles ne méritent maintenant que la démolition.

**M. Bernard Carayon.** Je tiens à mon tour à féliciter notre collègue Hénart pour son rapport.

Je suis admiratif de ce qui est fait pour les doctorants, ce qui tranche avec la misère qu'ils connaissent il y a quinze ou vingt ans. Mais leur est-il possible de cumuler la rémunération publique liée à un contrat de droit public avec une rémunération privée dans un laboratoire ou dans une entreprise, à l'instar de ce qui se fait pour les chercheurs depuis une dizaine d'années ?

Par ailleurs, quels sont les moyens mis à la disposition des étudiants pour les informer sur les filières de formation à l'étranger – écoles d'ingénieurs ou écoles de commerce, etc. ? Inversement, quels sont les moyens mis à la disposition des étudiants étrangers qui viennent chez nous pour que, lorsqu'ils reviennent dans leur pays, ils puissent faire le meilleur cas de la formation qu'ils ont reçue chez nous ?

**M. Jean-Yves Cousin.** Je tiens moi aussi à féliciter M. Hénart pour la qualité et la clarté de son rapport.

Les IUT sont probablement la grande réussite de l'université de ces vingt-cinq dernières années. Nous avons tous appelé de nos vœux une plus grande autonomie des universités. Mais le paradoxe est que, avec la globalisation des budgets, il y a un risque réel de voir fondre l'« autonomie » de ces IUT, ce qui remettrait en question leur réussite. Je ne veux pas généraliser, mais cela pourrait se produire dans certaines universités. Peut-on répondre à une telle préoccupation, qui est partagée par beaucoup ?

**M. Jean-François Lamour.** Monsieur le rapporteur spécial, je vous félicite moi aussi pour votre présentation.

Je voudrais vous interroger sur le « plan campus » et sur la mécanique qui sera mise en place sur le volet logements étudiants, notamment sur le rôle des collectivités concernées par l'installation de logements étudiants sur leur territoire. À quel moment et selon quels mécanismes financiers ce « plan campus » va-t-il alimenter la création de logements ?

À Paris, la demande de l'audit immobilier va déclencher le « plan campus » sur les universités parisiennes. Avez-vous pu, dans le cadre de votre analyse du budget, percevoir le mécanisme de déclenchement du financement de ces logements ?

**M. Charles de Courson.** Vous avez indiqué par ailleurs qu'il fallait mettre de l'ordre dans les frais d'inscription, estimant que « les moyens budgétaires supplémentaires accordés aux universités doivent s'accompagner d'une suppression des frais illégaux, ce qui suppose qu'une distinction claire soit faite au niveau national entre les services, etc. ». Notre rapporteur spécial ne pourrait-il pas prendre l'initiative d'une proposition en ce sens ?

**M. Michel Diefenbacher.** Nous sommes tous conscients que les frais d'inscription sont assez faibles comparés au coût réel des formations. Nous avons estimé unanimement il y a près de dix-huit mois, lorsque la réforme a été engagée, qu'il ne faudrait pas soulever cette question tant que la question du niveau général des moyens des universités ne serait pas remise à plat. Un effort important a été fait, et je remarque par ailleurs que, dans le cadre de l'autonomie des universités, cette question des frais d'inscription peut être évoquée au sein des conseils d'administration.

Pour autant, on ne peut pas engager une réflexion de cette nature si on ne revoit pas fondamentalement le mécanisme des bourses, qui devrait être à la fois plus généreux et plus sélectif, et si on ne met pas au point de nouveaux mécanismes de financement des droits d'inscription. Il est essentiel en effet d'assurer l'accès de tous les étudiants à l'université, quel que soit leur niveau de revenus.

**M. René Couanau.** Je considère que les droits d'inscription sont très peu élastiques, politiquement, psychologiquement et socialement, et que le système des bourses ne suit pas.

Par ailleurs, lorsque l'on conduit un projet de recherche, celui-ci aboutit généralement au dépôt d'un brevet, qui donne lieu éventuellement lieu à commercialisation. Je me suis posé une question avec quelques universitaires : qu'est-ce qu'un cours mis au point dans une université ou un IUT par quelques intellectuels producteurs d'enseignement ? N'est-ce pas aussi un produit, et ne pourrait-il pas être également breveté ? Les universités pourraient en tirer profit et accroître de ce fait leurs ressources.

Par ailleurs, je crois moi aussi utile d'appeler l'attention de Mme la ministre sur le problème des IUT. Je ne mets pas en doute ses intentions, qu'elle a réaffirmées à plusieurs

reprises. Le réseau des IUT a ce mérite de déboucher sur de l'emploi et d'être très près de la formation professionnelle. Mais nous savons bien que ces IUT ne sont pas très bien considérés par les universités. Le fait que leurs crédits ne soient plus ciblés, en raison de la mise en place de l'autonomie des universités, fait craindre que celles-ci fassent de la rétention, et que les moyens attribués ne parviennent pas jusqu'aux IUT et freinent leur développement.

**M. Pascal Terrasse.** Jusqu'à présent, on prenait en compte un critère d'éloignement qui jouait en faveur des étudiants qui devaient faire de nombreux kilomètres pour se rendre à l'université. Ce critère a été minimisé au profit d'autres. Dans mon département de l'Ardèche, le montant des bourses a ainsi été diminué drastiquement, certains étudiants ayant même été exclus du système.

Comment pourriez-vous procéder pour faire admettre que quelqu'un qui habite loin de l'université doit supporter des frais de déplacement, de logement, etc. ?

**M. le Président Didier Migaud.** Je prolongerai cette question en évoquant le problème du calcul des distances entre le domicile de l'étudiant et l'université : ces distances sont calculées à vol d'oiseau. Un tel mode de calcul est profondément injuste pour ceux qui habitent dans des zones rurales ou dans des zones de montagne. Or ce problème revient de façon récurrente, sans qu'aucune solution ne lui soit apportée.

**M. Laurent Hénart, Rapporteur spécial.** Nos collègues MM. Dumont, Cousin et Couanau se sont exprimés à propos des IUT et des licences professionnelles. Nous en avons débattu lorsque la MEC a présenté son rapport relatif aux nouvelles règles d'allocation des moyens de l'État aux établissements universitaires. C'est ainsi que trois verrous ont été imaginés.

Le premier est incontournable : il faut que l'université qui opte pour le nouveau statut bâtit un projet pédagogique qui concerne notamment l'organisation administrative des unités en son sein. Ce contrôle pédagogique est soumis au contrôle de légalité et à des remarques d'opportunité du recteur. Quand elle a été interrogée par les associations professionnelles des directeurs d'IUT, Mme la ministre a clairement indiqué que, de son point de vue, un premier contrôle *a priori* s'exercerait à ce niveau-là.

Cette question concerne les IUT, mais peut concerner aussi les IUFM, qui sont maintenant intégrés aux universités et, dans quelques villes, les instituts polytechniques. Ces derniers, dans les processus de simplification de la carte universitaire, intègrent souvent les universités. Or les écoles qui composent ces instituts polytechniques ne veulent pas voir leur autonomie budgétaire et pédagogique restreinte.

Le premier cap à franchir pour les vingt universités qui passeront au nouveau statut sera de débattre de leur projet pédagogique et de le soumettre aux recteurs. On pourra déjà examiner les garanties qui seront mises en place dans ce cadre-là.

Deuxième verrou : Mme la ministre a dit qu'elle comptait néanmoins, sans pouvoir maintenir le fléchage des crédits, suivre, dans le cadre des conventions qui vont lier les universités nouvellement autonomes à l'État, les financements et les projets spécifiques des IUT.

Troisième verrou, qui me semble le plus important : l'objectif était tout de même que l'évaluation à la performance de la partie « enseignement » des missions des établissements

repose en grande partie sur le taux de placement des diplômés. Le principe était que l'on tienne compte de l'évolution de ce taux, et non de son niveau brut pour prendre en compte certaines particularités, notamment, celles des économies locales et régionales. De ce point de vue, les IUT comme les licences professionnelles auront une longueur d'avance et pourront s'imposer aux universités.

Tels sont éléments qui peuvent permettre d'assurer un suivi, sachant que ce dernier pourra commencer dès 2009 s'agissant des projets et des conventions. Et l'on pourra alors apprécier si Mme la ministre exerce en la matière la vigilance qu'elle nous a annoncée.

En matière d'orientation, évoquée par M. Carayon, nous disposons de plusieurs outils, à commencer par le bureau d'aide à l'insertion professionnelle, qui devra très rapidement faire de gros efforts pour présenter de façon transparente l'offre de formation de l'établissement universitaire et pour indiquer clairement, en le comparant à d'autres, à la fois son taux de réussite aux diplômés et son taux de placement à l'emploi – à un an, deux ans, trois ans. Nous n'avons recensé jusqu'à présent que trois ou quatre bureaux d'aide à l'insertion professionnelle. Je compte les visiter pour voir comment ils fonctionnent concrètement.

Ensuite, par une démarche « d'orientation active », on examine, à l'arrivée de l'étudiant, son dossier scolaire jusqu'au bac. Si son orientation universitaire semble ne pas correspondre à ce dossier, on lui propose des entretiens individualisés qui permettront de lui présenter des diplômes, leur contenu et leurs débouchés, prenant en compte son cursus au lycée et ses aspirations professionnelles. Une idée reste à développer, qui nécessiterait le déblocage d'heures de monitorat et de tutorat personnalisés et individualisés : il s'agit du soutien de type scolaire sur l'acquisition du savoir, mais aussi du travail pour réorienter l'étudiant sur d'autres sites. De ce point de vue, certaines universités ont pris des initiatives que je vais examiner et vous rapporter l'année prochaine.

La professionnalisation des études est aussi un bon outil d'orientation. Les licences professionnelles, les filières en apprentissage, les filières avec des stages longs qui doivent maintenant être indemnisés, permettent de rapprocher l'offre de formations et son contenu, des pratiques et des besoins des employeurs. Je crois beaucoup au développement de ce type de filières.

S'agissant des échanges internationaux, je rappellerai qu'il existe un opérateur central, l'agence Campus France. Sa première mission est de faire à l'étranger, à l'occasion de salons d'orientation et de formation en Europe et dans le monde entier, la promotion des universités françaises et des filières françaises.

L'objectif du nouveau statut d'autonomie est évidemment, sur un site, d'améliorer en les réorganisant et en les unifiant, les dispositifs que les universités ont pu développer en matière d'accueil et de suivi des étudiants étrangers. Campus France suit cette évolution sur les sites français. Elle essaie d'intervenir en conseil en ingénierie.

Lorsque les étudiants ont choisi l'université française, celle-ci les oriente vers des circuits d'échanges européens ou internationaux. Mais les universités, dans leur présentation d'offres de formation, sont de plus en plus nombreuses à faire valoir ces filières d'échange. L'offre de formation en échanges européens et internationaux, fait maintenant souvent partie des critères que les universités mettent en avant pour être attractives.

Enfin, Campus France diffuse sur le site Internet, sur les supports qui sont les siens, et que l'ONISEP, par exemple, relaie, des informations pour indiquer aux étudiants français comment ils peuvent étudier à l'étranger : soit dans le cadre d'échanges organisés par l'université française, soit dans le cadre de départs décidés, de leur propre chef, à l'étranger.

Concernant les frais d'inscription, je retiens la proposition de M. de Courson de déposer une proposition de loi.

**M. Charles de Courson.** Pourquoi pas un amendement dans la loi de finances ?

**M. Laurent Hénart, Rapporteur spécial.** L'essentiel est réglé par un arrêté de Mme la ministre. Il nous faut étudier les articles 34 et 37 de la Constitution pour savoir jusqu'où l'on peut aller. Mais je pense que la volonté de « coproduction législative » qui nous anime tous depuis la réforme des institutions devrait nous permettre de déposer une proposition de loi assez simple sur cette question.

Pour ce qui est de la modulation des frais d'inscription, je partage le point de vue de notre collègue Couanau : il y a peu d'élasticité politique – voire idéologique – et sociale sur une telle question.

Pour l'instant, ainsi que l'ont montré les auditions de la DGES et des présidents d'université ou des syndicats, notre dotation par étudiant n'est pas au niveau de celle de nos voisins européens. Si la loi de programmation 2009-2011 est en tout point respectée et si l'année 2012 fait l'objet d'un effort de la même hauteur – ce que semblent prévoir les histogrammes présentés par le ministère à l'appui de son projet de budget pour 2009 – on atteindra à peu près la moyenne européenne de dotation par étudiant fin 2012. En 2008, la dotation est de 8 000 euros en France contre 10 000 euros en moyenne dans les pays de l'Union européenne et de l'OCDE.

Notre collègue M. Terrasse a eu raison de souligner que la simplification des critères en matière de bourses a conduit à la suppression du critère d'éloignement géographique. Dans cet esprit, la distance doit-elle être prise en compte pour l'aide sociale ? En définitive, cette question ne conduit-elle pas à poser celle de la subsidiarité en matière d'offre de formations ainsi que celle de la carte universitaire ?

Toutes les universités n'ont pas la même offre. Tandis que certaines offrent une formation complète dans toutes les disciplines et vont jusqu'au cycle de doctorat, d'autres ont une offre de formations plus partielle, soit parce qu'elles s'arrêtent à la licence ou au master, soit parce qu'elles ne couvrent pas toutes les disciplines. Aussi, un vrai travail est-il à faire avec la carte universitaire qui se profile, du fait du nouveau statut d'autonomie, du « plan campus », et des nouvelles actions engagées. La Cour des comptes l'estime utile et je tiens moi-même à le demander au ministère. Cela permettrait notamment de répondre à certaines préoccupations en matière d'aménagement du territoire.

Reste à mesurer l'incidence en matière de bourses de la suppression du critère géographique. Cette suppression a lieu dans un contexte de revalorisation importante des bourses, soit 2,5 %, et d'élargissement du nombre des ayants droit, avec la fameuse « tranche zéro ». Je vous propose d'en mesurer l'impact en 2009 avec le CNOUS et le ministère.

S'agissant du logement, je partage la demande de notre collègue M. Dumont s'agissant des mesures d'urgence utiles. L'une, citée par la ministre, concerne en particulier

les Lorrains ; elle consiste à utiliser une partie du patrimoine militaire pour des opérations de logement étudiant. Dans certains territoires, cela constitue une vraie piste, que je compte suivre.

**M. Jean-Louis Dumont.** Avec des opérateurs professionnels !

**M. Laurent Hénart, Rapporteur spécial.** La seconde piste concerne les 30 000 logements dont l'État a annoncé le rachat. Il convient d'interroger le Gouvernement à ce sujet, notamment lors de la discussion publique.

Concernant le « plan campus », je vous donnerai trois éléments de réponse.

Premièrement, il est difficile d'articuler les actions de logements étudiants déjà inscrites dans le budget du ministère et dans les contrats de projets État-régions – il y en avait dans tous les territoires éligibles au « plan campus » ou au programme « campus prometteur » ou « innovant » – et les programmes de logements étudiants, eux-mêmes placés par les porteurs de projets dans leurs programmes campus. La DGES nous a clairement dit qu'elle veillerait à additionner les deux pour éviter tout effet de substitution.

Financièrement le « plan campus » sera mis en oeuvre par partenariat public-privé - PPP. Le loyer, à la livraison des bâtiments, sera couvert par la soulte de la privatisation de EDF.

**M. Jean-François Lamour.** Qui est l'opérateur ?

**M. Laurent Hénart, Rapporteur spécial.** Selon la direction générale de l'Enseignement supérieur – DGES –, il n'y a pas à arbitrer entre trois maîtres d'ouvrage possibles.

Actuellement, il existe deux maîtrises d'ouvrages principales évidentes : soit l'État, qui est propriétaire d'une bonne partie du patrimoine immobilier universitaire, soit l'université. En effet, la loi LRU prévoit la possibilité d'un transfert du patrimoine immobilier aux universités, et certaines veulent en prendre l'entière maîtrise d'ouvrage. Il existe une troisième solution : celle d'une maîtrise d'ouvrage déléguée – ou d'une maîtrise d'ouvrage directe avec ensuite un système emphytéotique – à une collectivité territoriale.

La CPU souhaite une clarification, souhait auquel je propose que nous nous associions. Les discussions que nous avons pu avoir avec la Cour des comptes militent dans le sens d'une unité immobilière en maîtrise d'ouvrage des établissements universitaires, dès lors que ceux-ci ont opté pour le nouveau statut d'autonomie.

**M. Jean-François Lamour.** C'est la doctrine du ministère ?

**M. Laurent Hénart, Rapporteur spécial.** Non, pour l'instant, c'est celle de votre rapporteur spécial, éclairé par la CPU.

Je terminerai sur l'idée exprimée par notre collègue Couanau.

Aujourd'hui, pour qu'un travail aboutissant à un cours puisse être protégé et valorisable sur le plan de la propriété intellectuelle, il faut qu'il aboutisse soit à des publications occasionnelles dans des revues scientifiques spécialisées, soit à la publication d'un manuel.

C'est la voie la plus simple pour gérer les éventuels éléments de propriété collective ; si un professeur fait son cours seul, ce cours est souvent alimenté par des travaux de recherche et des travaux collégiaux. C'est surtout la voie qui permet d'être en conformité avec certains éléments internationaux de protection de la propriété intellectuelle. Peut-être y a-t-il d'autres voies ? Je suis curieux de connaître les conclusions de notre collègue sur le sujet.

Monsieur le président, je vous propose d'articuler mon intervention en séance autour des points sur lesquels nous sommes d'accord pour demander des éclaircissements à Mme la ministre. Nous pourrions également relayer cette intervention en séance en adressant à celle-ci un courrier retraçant les éléments d'interrogation discutés en commission. Il serait important qu'elle puisse nous apporter des précisions soit au cours du débat, soit dans les semaines qui le suivront.

**M. le Président Didier Migaud.** Il faut néanmoins que vous sachiez que le temps qui vous est imparti, en commission ou en séance, est limité.

Nous en venons à vos amendements, que vous avez déjà en partie présentés.

**M. Laurent Hénart, Rapporteur spécial.** Un premier amendement tend à porter les crédits au niveau nécessaire à la réalisation du plan Anciaux en 2009, en augmentant la subvention d'investissement du CNOUS.

*La commission adopte l'amendement.*

**M. Laurent Hénart, Rapporteur spécial.** Le second amendement a pour objet de porter les crédits au niveau nécessaire à la réalisation du plan Anciaux en 2009, en augmentant les crédits de paiement des CPER.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Ayant reçu l'avis favorable des rapporteurs spéciaux MM. Laurent Hénart et Daniel Garrigue, et M. Alain Claeys s'en étant remis à la sagesse de la Commission, elle adopte ensuite les crédits de la mission Recherche et enseignement supérieur.*

\*

\* \*

**Monsieur le président Didier Migaud.** L'ordre du jour appelle la suite de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2009.

La commission des finances est, comme à son habitude, saisie pour avis du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009. C'est donc le volet social de la programmation des finances publiques qui nous intéresse aujourd'hui.

Ma première observation sera pour souligner que ce sont les mêmes hypothèses macroéconomiques qui ont été retenues pour le cadrage pluriannuel des comptes sociaux et pour le budget de l'État et qu'elles sont donc soumises aux mêmes incertitudes.

La deuxième a trait aux exonérations de cotisations sociales, qui devraient s'élever à plus de 33 milliards d'euros en 2009. Elles continuent donc à croître puisqu'elles augmentent

de 17 % sur deux ans. Il est essentiel que ces exonérations fassent l'objet d'une compensation intégrale aux régimes de sécurité sociale.

Si le projet de loi de programmation des finances publiques consacre une avancée importante qui devrait permettre de contenir la dynamique des exonérations de charges, force est de constater que la dette de l'État, à ce titre, est loin d'être éteinte : elle serait de 3,5 milliards en 2008, malgré l'opération d'apurement intervenue l'an passé.

La troisième observation, enfin, porte sur la dette de la sécurité sociale. Le PLFSS pour 2009 poursuit la clarification des relations financières entre l'État et la sécurité sociale ; il faut s'en réjouir et saluer les efforts en ce sens du ministre des comptes publics. Toutefois, les transferts de dette qui seront opérés en 2009 ne règlent pas le problème du niveau atteint par la dette. La reprise par l'État de la dette du fonds de financement des prestations sociales agricoles – FFIPSA – a conduit à aggraver la dette publique de près de 1 milliard d'euros. Ce sont ainsi 27 milliards d'euros de déficits cumulés qui sont transférés en 2009 à la caisse d'amortissement de la dette sociale – CADES. C'est toute la question de la « soutenabilité » de la dette de la sécurité sociale qui doit, à un moment donné, être posée.

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** C'est un texte volontariste que nous examinons aujourd'hui, puisqu'il prend la mesure des enjeux cruciaux qui sont ceux des comptes sociaux. Certes, il ne règle pas le problème structurel du retour à l'équilibre, à long terme, des comptes de la sécurité sociale, d'autant plus qu'il intervient dans un contexte économique qui s'est dégradé depuis quelques mois, et plus encore depuis quelques semaines.

Il comporte toutefois des mesures importantes de redressement des comptes de la sécurité sociale, et cela, dès 2009, de même qu'il s'inscrit dans un cadre pluriannuel qui permet de définir une trajectoire de résorption des déficits à l'horizon de 2012.

En ma qualité de rapporteure pour avis, je ne m'attacherai pas à commenter en détail les dispositions prévues par le projet de loi : c'est là la mission de nos collègues de la commission des affaires culturelles. En revanche, il m'a semblé important de rendre compte à la commission des finances des évolutions qui affectent les comptes sociaux et, en regard, de présenter l'impact global sur les comptes des mesures contenues dans ce texte.

Je tiens auparavant à saluer les avancées permises cette année grâce au projet de loi de programmation des finances publiques, dont la discussion par notre assemblée a débuté cette semaine, et qui fixe, dans un cadre pluriannuel, des objectifs d'évolution des déficits et de la dette publique, par la fixation d'une norme de dépenses et d'une prévision d'évolution des recettes. Cette dernière intègre d'ailleurs un objectif de gel des niveaux atteints par les exonérations de cotisations et les niches sociales. C'est une bonne nouvelle pour les régimes de sécurité sociale qui accusent des pertes de recettes importantes à ce titre – pertes qui ne sont d'ailleurs par toujours compensées. Surtout, je me permets de rappeler qu'un tel cadrage pluriannuel existe, en matière de sécurité sociale, depuis la LOLFSS de 2005.

Une fois n'est pas coutume : on ne peut en effet que se réjouir de l'élargissement à l'ensemble des finances publiques d'une méthode dont les vertus ont pu être éprouvées pour les comptes de la sécurité sociale depuis trois exercices déjà.

La recherche d'une vision consolidée des comptes publics doit être une préoccupation constante, et ce projet de loi y contribue grandement.

Je parlerai, en premier lieu, de l'équilibre général et des recettes de la sécurité sociale.

Il faut tout d'abord reconnaître que la situation financière de nos comptes sociaux n'est pas bonne : le déficit du régime général s'établit en effet à 8,7 milliards d'euros cette année, ce qui est très lourd. En l'absence de mesures de redressement, il atteindrait 15 milliards d'euros en 2009, soit un niveau encore largement supérieur à celui de 1995. C'est à l'aune de ces prévisions, établies par la commission des comptes de la sécurité sociale en septembre 2008, que l'on doit juger de l'effort qui est fourni par le PLFSS. Et cet effort est conséquent. L'ensemble des mesures prises dans ce texte permettra en effet de réduire le déficit du régime général de plus de 6 milliards d'euros !

L'effort de réduction des déficits est réparti équitablement entre la mise en place de recettes nouvelles et les mesures d'économies, et ce n'est pas la moindre vertu de ce texte.

Tout d'abord, en matière de recettes nouvelles, ce sont essentiellement les branches maladie et vieillesse qui en bénéficieront – on le comprendra aisément. Le projet de loi propose ainsi une majoration conséquente de la taxe sur le chiffre d'affaires des organismes complémentaires, dont le rendement est estimé à 1 milliard d'euros. Par ailleurs, 400 millions d'euros sont attendus de la mise en place d'un « forfait social », sous la forme d'une contribution patronale sur certaines niches sociales liées à l'intéressement et à la participation. Il faudra intégrer à nos réflexions l'évolution des structures de rémunération pour porter l'effort sur la sphère de rétribution globale, et pas simplement sur la part salariale, ce qu'esquisse le forfait social qui vous est soumis.

Le projet propose également de pérenniser la contribution acquittée par l'industrie pharmaceutique, le taux de la taxe sur le chiffre d'affaires la concernant étant relevé à 1 %. Enfin, s'agissant de la branche vieillesse, les cotisations retraites seront relevées de 0,3 % en 2009.

La nécessité de réaliser des économies est centrale et, de ce point de vue, le projet de loi qui nous est aujourd'hui soumis s'y attache fortement. Le texte prévoit en effet 1,9 milliard d'euros d'économies pour la seule branche maladie du régime général. J'aurai l'occasion d'y revenir. C'est également en termes d'économies réalisées que l'on trouve, à mon sens, la mesure la plus vertueuse de ce PLFSS. Il s'agit, notre président l'a évoqué, de deux transferts de dettes, opérés parallèlement en PLF et en PLFSS. L'un concerne la suppression du FFIPSA et la reprise de sa dette, à hauteur de 7,5 milliards d'euros, par l'État. L'autre concerne le régime général et le fonds de solidarité vieillesse – FSV –, avec un transfert de leurs dettes respectives à la CADES, à hauteur de 27 milliards d'euros, sans prolongement de la durée de vie de la Caisse, et sans augmentation de la CRDS ou de la CSG – puisque le financement s'opère par un transfert de 0,2 point de CSG. Ces deux mesures phares permettront de réaliser une économie substantielle en termes de charges d'intérêt de 1,4 milliard d'euros au total, dont 1,1 milliard d'euros pour le seul régime général dont la trésorerie est gérée par l'agence centrale des organismes de sécurité sociale – ACOSS.

L'importance des déficits cumulés par la sécurité sociale m'a en fait conduit, dans le cadre de la préparation du rapport qui sera publié au début de la semaine prochaine, à établir un diagnostic sur la gestion de la trésorerie et le financement de la dette de la sécurité sociale. S'agissant de cette question de la dette et du coût de la trésorerie, on est là sur un risque endogène : c'est le risque dans le risque.

J'ai ainsi été amenée tout d'abord à constater l'étendue des progrès réalisés depuis la LOLFSS : nous sommes aujourd'hui informés tant de l'évolution du coût des exonérations de charges que de leur compensation, nous pouvons suivre la gestion de la trésorerie du régime général, ainsi que les modalités du financement de la dette sociale par la CADES. Cette information gagnerait toutefois à être encore améliorée. J'ai fait part, tout à l'heure, de mon attachement à une vision consolidée des comptes sociaux. Celle-ci me semble en effet essentielle pour construire des prévisions solides, engager un véritable travail de prospective sur l'avenir de l'ensemble des comptes sociaux, mais surtout, pour parvenir à un pilotage effectif du « risque financier » qui pèse lourdement sur les comptes de la sécurité sociale. C'est pourquoi je vous proposerai, mes chers collègues, de vous prononcer en faveur d'un amendement que j'aurai l'occasion de vous présenter lorsque nous aborderons l'examen du texte article par article.

En deuxième lieu, je ferai quelques remarques sur les mesures relatives aux dépenses prévues dans ce projet de loi de financement.

Ce sont, bien entendu, les dépenses de l'assurance maladie et de la branche vieillesse qui, par leur dynamisme, sont les plus préoccupantes. Ce projet de loi prévoit plusieurs mesures structurelles d'ajustement de la dépense, les seules qui peuvent garantir la pérennité de notre système de sécurité sociale.

L'assurance maladie voit ses dépenses réduites de 1,4 point par rapport à leur dynamique naturelle, sans que la protection des assurés n'en soit affectée. C'est une des caractéristiques principales de ce texte.

Le projet de loi pose également les jalons d'une plus grande efficacité des hôpitaux en préfigurant le projet de loi « Hôpitaux, patients, santé, territoire » que vient de présenter Mme Bachelot en conseil des ministres. Des gains de productivité sont possibles à l'hôpital, ils sont nécessaires pour assurer la pérennité des établissements publics de santé – y compris dans les domaines de la santé publique que l'on ne regarde pas toujours de près, en particulier la psychiatrie.

Tout en freinant sur les dépenses inutiles, il faut accélérer là où des besoins croissants se manifestent. La poursuite de la progression de l'ONDAM médico-social s'inscrit dans cette philosophie. Il est vrai que la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie – CNSA – a dégagé ces dernières années des excédents importants. Ils ont été utilisés pour moderniser les établissements ou rendus à l'assurance maladie. Mais au-delà des visions comptables et court-termistes, il faut poursuivre l'effort de la Nation pour anticiper les besoins et mettre cela en perspective du texte « Hôpital, patients, santé, territoire », la création des agences régionales de santé – ARS – permettant d'espérer une gouvernance efficace de ce lien entre santé et médico-social que nous appelons de nos vœux et qui contribuerait à soulager une partie de l'effort de dépense strictement maladie.

Ce projet de loi travaille pour le long terme. Mais la bataille du long terme se gagne aussi par les innovations quotidiennes portées par l'administration. À cet égard, je voudrais saluer le projet d'ONDAM médicalisé, porté par l'assurance maladie. Ce projet pourrait avoir, sur la présentation des comptes sociaux, un impact aussi important que celui que la LOLF a eu sur le budget de l'État. Dans quelques années, j'espère que nous pourrons voter les objectifs de dépenses, non plus, comme aujourd'hui, selon les grands champs de la santé publique comme l'hôpital ou la médecine de ville, mais par pathologie, en prévoyant telle

dépense pour le diabète, telle dépense pour les maladies cardio-vasculaires et, j'espère aussi, pour les maladies psychiques dont les coûts induits sont considérables.

L'autre source de dynamisme de la dépense est la branche vieillesse. Le rendez-vous des retraites a posé le principe qui permettra d'affronter les conséquences du vieillissement démographique : ce principe est le développement de l'emploi des seniors. Le présent projet de loi y consacre plusieurs dispositions permettant de mettre en œuvre les décisions prises au cours de l'été avec les partenaires sociaux. C'est un point décisif, une révolution culturelle à conduire.

Mais le succès de cette politique ne saurait advenir, de mon point de vue, sans une réflexion approfondie sur les conditions de travail et l'organisation du travail en entreprise, voire sur les comportements managériaux. Je pense que de nombreux seniors n'envisagent absolument pas de poursuivre leur carrière, compte tenu de la situation qui leur est faite dans l'entreprise.

Les mentalités sont dans ce domaine très importantes. Je le répète : c'est dans la durée que l'effort entrepris aujourd'hui trouvera ses fruits.

Il est vrai que, à horizon 2012, le déficit de la branche vieillesse n'aura pas disparu. Mais son évolution est guidée par des tendances de long terme et ce sont des mesures de même nature qui nous permettront de faire face au défi du vieillissement démographique.

Les branches AT-MP et famille demeurent quant à elles proches de l'équilibre. Les transferts prévus dans le présent projet de loi sont justifiés par cette bonne santé financière. Dans le même temps, ces risques restent couverts de manière satisfaisante, notamment au sein de la branche famille qui a réalisé un effort considérable ces dernières années avec la mise en œuvre de la prestation d'accueil du jeune enfant.

En conclusion, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 qui nous est aujourd'hui soumis fait preuve de sincérité dans son diagnostic. Il n'omet pas une vision long-termiste à travers des mesures assez précises.

Dans ces conditions, monsieur le président, mes chers collègues, je ne peux que vous demander de vous prononcer favorablement sur ce projet.

**M. Jean-Pierre Brard.** Sans critiquer le travail de Marie-Anne Montchamp, je suis en total désaccord avec son analyse, au demeurant très précise.

J'aimerais que nous soit communiqué le volume des exonérations sociales et que cette information figure dans le rapport.

**M. Gérard Bapt.** Madame la rapporteure, afficher un retour à l'équilibre est évidemment toujours « volontariste » ; MM. Douste-Blazy et Bertrand avaient eux-mêmes été volontaristes en 2004 pour afficher l'équilibre en 2007. Aujourd'hui, ce volontarisme va bien entendu être confronté à la réalité des faits et, pour l'année 2009, il est à craindre que les perspectives de croissance et d'évolution de la masse salariale et des revenus en général n'induisent des pertes de recettes, aggravant très certainement le déficit au-delà des 15 milliards que vous avez évoqués. Or le comité d'alerte ne pourra agir que sur les dépenses d'assurance maladie s'il y a glissement par rapport aux propositions formulées dans le projet de loi.

Ces propositions me semblent insuffisantes s'agissant de l'hôpital public, dont vous avez parlé sous l'angle de la recherche d'efficacité, alors que les gestionnaires des hôpitaux sont, depuis plusieurs années déjà, poussés à rechercher tous les gisements d'économies. Ils ont beaucoup externalisé, parfois réduit les personnels, voire fermé des lits, mais, malgré ces efforts, le déficit de l'hôpital public s'établit à 600 millions. La majorité des CHU sont dans le rouge et certains établissements hospitaliers publics sont en observation, laissant présager un déficit de 800 millions de déficit. Dans ce contexte, leur demander à la fois d'être plus efficaces et d'engager une réforme, dont nous allons discuter dans les semaines à venir, est une mission difficile.

Ma question porte sur la gestion de la dette, sur la gestion du « risque dans le risque », pour reprendre votre expression. L'an dernier, il avait été dit que le ministère de l'économie et des finances prévoyait de supprimer la CADES pour intégrer la dette sociale dans la dette de l'État. Vous avez parlé d'économies faites en transférant la dette de la branche maladie du régime général et du FSV à la CADES. Or selon les informations qui, semble-t-il, viennent de Bercy, l'intégration de la dette sociale dans la dette de l'État pourrait aboutir à des économies de l'ordre de 100 à 150 millions d'euros.

Quel est votre avis sur ce point ? Quelles sont les intentions du Gouvernement concernant l'existence de la CADES pour les trois ans à venir ?

**M. Yves Censi.** Comme tous mes collègues et Marie-Anne Montchamp, je me réjouis de la décision du Gouvernement de la reprise de la dette, décision importante et naturelle. La suppression du FFIPSA aboutit à une gestion par la CCMSA qui me paraît tout à fait souhaitable, faisant partie des propositions de long terme du comité de surveillance du FFIPSA.

Je me permets néanmoins de vous faire part de mon inquiétude quant à ce qui est inscrit dans l'exposé des motifs du projet de loi : « Afin de garantir un financement pérenne du régime d'assurance maladie des exploitants agricoles, celui-ci sera intégré financièrement à la Caisse nationale d'assurance maladie ». Le fait que le financement du régime soit intégré à la Caisse nationale d'assurance maladie n'apporte pas un centime de plus. Pour ce qui est de la gouvernance, il ne s'agit pas que de gestion par la CCMSA, la particularité du régime agricole étant de donner aux acteurs que sont les exploitants la capacité de gérer le destin du régime.

Au-delà de la dimension financière pure qui représente une avancée, il serait important de signaler dans le rapport qu'il y a diversification des financements, par l'affectation de la taxe sur les véhicules de société, ce qui est une bonne chose.

Pour le reste, j'avais eu l'occasion d'alerter le Gouvernement et la représentation nationale sur l'évolution du régime et sur mes inquiétudes. À l'époque, on m'avait dit que l'intégration du régime était une solution éventuellement envisagée, mais qu'aucune décision n'était prise. Or nous y sommes aujourd'hui. Excepté l'alignement ou la perspective d'alignement du régime agricole sur le régime général, je ne vois toujours pas aujourd'hui l'utilité de cette solution, même si je me félicite des mesures financières qui sont prises par ailleurs.

**M. René Couanau.** Ma première remarque concerne le financement des hôpitaux.

Si la mise en œuvre de la tarification à l'activité, la T2A, est difficile, elle est un révélateur absolument indispensable, le passage de la dotation globale à la T2A permettant d'ores et déjà de mieux analyser les coûts, de rechercher l'activité optimale, tout en recherchant le meilleur service au malade. Je ne partage pas l'idée convenue selon laquelle, en matière de tarification, l'objectif doit être l'alignement du secteur public sur le secteur privé, car elle ne correspond pas à la réalité et au besoin de service public de notre pays. Néanmoins, la T2A entraîne dans l'immédiat des difficultés financières qui, vous le savez, sont compensées par de multiples contrats de retour à l'équilibre. Ainsi, les discussions sur le comblement des déficits qui avaient lieu auparavant sont remplacées par des discussions incessantes, année après année, avec l'agence régionale de l'hospitalisation – ARH – sur des contrats de retour à l'équilibre. Ne vaudrait-il pas mieux en tirer la conséquence globale que la mise en place de la T2A va nécessiter pendant quelques années un accompagnement financier sur deux ou trois ans, de façon à éviter ces à-coups ?

Deuxième remarque : j'espère que le projet de loi « Hôpital, patients, santé et territoire », qui va être présenté aujourd'hui en conseil des ministres, va comprendre une étude d'impact ou une sorte d'évaluation des effets que nous pourrions attendre de la communauté d'établissements, c'est-à-dire du regroupement des établissements hospitaliers. Il faut essayer d'évaluer comment les moyens pourraient être mutualisés. Dans mon secteur sanitaire, j'ai fait l'expérience de proposer une direction générale commune pour trois établissements, le directeur général d'un établissement prenant la direction des deux autres à la faveur du départ des autres directeurs. Néanmoins sur le terrain, j'ai beaucoup de mal à expliquer par une étude d'impact les effets positifs attendus de l'utilisation mutualisée des moyens médicaux et logistiques, des économies à réaliser. Il serait donc important que la discussion du prochain projet de loi « HPST » nous apporte des éclaircissements sur ce point.

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** Monsieur Brard, le volume des exonérations sociales s'élève à 33 milliards, et cette somme figurera dans le rapport.

S'agissant du plafonnement, une politique est enfin portée dans notre débat. Néanmoins, il faudra se demander comment sortir de ces dispositifs, car en se désengageant brutalement, sans prévenir, l'État place les acteurs dans une situation inconfortable. Il doit donc le faire de manière *clean* !

**M. Jean-Pierre Brard.** Homéopathique !

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** Monsieur Bapt, je suis d'accord sur le contexte difficile et les hypothèses sur l'évolution défavorable des recettes, mais aussi sur l'idée que les seuls effets de levier sur la réduction de la dépense ne suffiront pas. En revanche, la réaction conjoncturelle à une situation relève effectivement d'une logique, et l'inscription dans nos lois de financement de la sécurité sociale des tendances à long terme que nous observons tous est une autre logique. Nos risques évoluent, singulièrement dans le domaine de la santé, et les évolutions démographiques entraîneront, demain, une inversion du modèle. Nous commençons à l'engager par des mesures de redéploiement à l'intérieur même du champ du PLFSS. Tous ces éléments sont de nature à gager le volontarisme et le réalisme de ce projet.

S'agissant de la CADES, je vous soumettrai tout à l'heure un amendement portant sur ce que j'appelle le risque financier. Mes chers collègues, c'est l'occasion pour nous de prendre la main sur ces questions. Qu'il y ait des intentions ici et là, qu'on se pose la question

de la vertu de la gestion financière par tel ou tel organisme, c'est assez naturel. Mais posons-nous cette question ensemble, ouvertement, ici, grâce à un panorama consolidé. Les responsables de la CADES, que j'ai rencontrés, ont des instruments très efficaces et sont très performants en matière de gestion de la dette. Mais nous ne pouvons faire les arbitrages que dans la mesure où nous avons une vision à la fois globale et analytique. Nous devons être capables d'en décider ensemble. Grâce à cet amendement, ces sujets deviendront beaucoup plus objectifs et nous pourrons, à travers un rapport circonstancié, disposer d'éléments contradictoires. Nous en débattons ensemble, sachant qu'il porte sur des mesures très techniques.

Yves Censi a raison de souligner l'effort considérable consenti sur la reprise de dette : 7,5 milliards, ce n'est pas rien.

S'agissant de l'adossement de la maladie au régime général, je dirai plutôt « gestion pour compte de tiers » - c'est la philosophie de la mesure. Il y a une ressource affectée, la taxe sur les véhicules de société, avec un rendement de 1,2 milliard d'euros, rendant l'opération saine sur le plan financier. La gestion pour compte de tiers est une voie intéressante développée par le régime général. Il faut simplement prendre le temps de l'explorer, et ce texte nous en donne le temps. La maladie, c'est un pas. Pour la vieillesse, c'est la CCMSA qui sera gestionnaire du risque. Vous avez raison : la culture du monde agricole, la sensibilité particulière des non salariés agricoles devra être prise en compte. D'où l'idée, qui n'est pas aberrante, d'une gestion pour compte de tiers reprenant avec soin ces paramètres culturels. Mais là encore, je renvoie à ma remarque à l'intention de Gérard Bapt : ayons une approche consolidée, regardons les vertus de gestion déléguée ou de gestion directe et consolidée, et peut-être serons-nous capables de trancher entre ce qui produit un résultat et constitue une amélioration de gestion et ce qui, au contraire, n'est qu'une mesure sans conséquence.

Je partage tout à fait l'analyse de René Couanau sur la T2A. Elle n'est en effet pas une fin en soi, mais un véritable outil de gestion analytique, permettant d'établir des diagnostics très intéressants et très vertueux, même si elle est réduite au champ médecine, chirurgie, obstétrique – MCO. C'est pourquoi je continue à parler d'autres champs, notamment de la psychiatrie, qui pourrait utilement être intégrés.

Enfin, s'agissant des conventions de retour à l'équilibre, il pourrait être intéressant d'avoir une discussion suffisamment tôt pour pouvoir proposer des amendements intéressants sur l'évaluation et les mesures d'impact dans la loi « Hôpital, patients, santé et territoire ». Mon cher collègue, soyez convaincu que, avec votre aide sur le sujet, j'irai dans ce sens.

**M. le président Didier Migaud.** Nous en venons à l'examen des articles et des amendements.

**Article 1<sup>er</sup> :** *Approbation des tableaux d'équilibre relatifs à l'exercice 2007*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 1<sup>er</sup>.*

**Article 2 :** *Approbation du rapport figurant en annexe A et décrivant les modalités de couverture du déficit constaté de l'exercice 2007*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 2.*

**Article 3 :** *Rectification des prévisions de recettes et des tableaux d'équilibre pour 2008*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 3.*

**Article 4** : *Objectif d'amortissement rectifié de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et prévisions de recettes rectifiées du Fonds de réserve pour les retraites (FRR)*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 4.*

**Article 5** : *Rectification des montants des dotations du fonds pour la modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP), du fonds d'intervention pour la qualité et la coordination des soins (FIQCS) et de l'établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS)*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 5.*

**Article 6** : *Rectification Revalorisation exceptionnelle de 0,8 % des pensions des salariés, commerçants, artisans et fonctionnaires au 1<sup>er</sup> septembre 2008*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 6.*

**Article 7** : *Prévisions rectifiées des objectifs de dépenses par la branche*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 7.*

**Article 8** : *Rectification du montant et de la ventilation de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM)*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 8.*

**Article 9** : *Approbation du rapport fixant un cadrage quadriannuel (annexe B)*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 9.*

**Article 10** : *Reprise de dette par la CADES et ressources de cette caisse*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 10.*

**Article 11** : *Modification de l'affectation des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine et les produits de placement*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 11.*

**Article 12** : *Mesures relatives au financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie*

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Gérard Bapt, tendant à supprimer l'article 12.*

*Après que la rapporteure pour avis a émis un avis défavorable, la commission rejette l'amendement.*

*Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 12 sans modification.*

**Article 13 :** *Contribution sur les rémunérations ou gains exclus de l'assiette des cotisations sociales (« forfait social »)*

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Gérard Bapt tendant à soumettre les revenus tirés des parachutes dorés à la contribution au financement de l'assurance maladie.*

**M. Gérard Bapt.** Le PLFSS prévoit la création d'un forfait social, qui permet de faire contribuer des revenus liés à l'intéressement et à la participation au financement de l'assurance maladie. Il est proposé de soumettre les revenus tirés des parachutes dorés à cette contribution.

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** Avis favorable. Nos collègues de la commission des affaires sociales sont d'ailleurs sur la même ligne.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie d'un amendement de M. Gérard Bapt proposant la création d'une contribution additionnelle au forfait social pour alimenter le Fonds de réserve des retraites*

**M. Gérard Bapt.** L'amendement propose de créer une contribution additionnelle au forfait social pour alimenter le Fonds de réserve des retraites.

**Mme Marie-Anne Montchamp.** Avis défavorable, même si vous évoquez une véritable préoccupation.

Cette idée d'une approche consolidée des besoins de financement de l'ensemble des fonds, telle que je l'ai évoquée à propos de l'amendement que je vais vous soumettre, pourrait nous permettre d'en décider pour le prochain PFLSS.

**M. Gérard Bapt.** C'est surtout un amendement d'appel, car vous parlez du problème du financement du FRR.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 13 ainsi modifié.*

**Article 14 :** *Contribution à la charge des entreprises pharmaceutiques dont le chiffre d'affaires croît plus rapidement que l'ONDAM*

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Gérard Bapt ayant pour objet de faire contribuer des revenus liés à l'intéressement et à la participation au financement de l'assurance maladie.*

**M. Gérard Bapt.** Dans le même esprit que précédemment, il est proposé de soumettre les revenus tirés des parachutes dorés à la contribution.

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** Avis favorable à cet amendement qui est le même amendement que précédemment concernant les parachutes dorés.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 14 sans modification.*

#### **Article additionnel après l'article 14**

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Gérard Bapt, proposant un mécanisme de baisse de prix pour réguler le prix du médicament.*

**M. Gérard Bapt.** Il s'agit là du problème complexe du prix du médicament.

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** Le dispositif bénéficie avant tout au patient. La rédaction de ce texte étant compliquée, j'émet un avis défavorable.

**M. Gérard Bapt.** L'idée est d'aller vers des baisses de prix du médicament, davantage que vers des remboursements.

*La Commission rejette l'amendement.*

**Article 15 :** *Augmentation du tarif des droits indirects sur les alcools pour rattrapage annuel de l'inflation*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 15.*

**Article 16 :** *Suppression du Fonds de financement des prestations sociales agricoles et intégration financière à la Caisse nationale d'assurance maladie de la branche maladie du régime de protection des non-salariés agricoles*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 16.*

**Article 17 :** *Mesures relatives aux régimes agricoles*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 17.*

**Article 18 :** *Prise en charge des frais de transport domicile-travail*

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Gérard Bapt, tendant à rendre obligatoire l'aide au salarié pour la prise en charge des frais de transport entre son domicile et son lieu de travail.*

**M. Gérard Bapt.** La commission des affaires sociales a supprimé l'article 18 instituant une aide directe au salarié pour la prise en charge des frais de transport entre son domicile et son lieu de travail. Cet amendement précise que l'aide doit être obligatoire.

Je note au passage que le projet proposerait de créer une nouvelle niche fiscale et sociale !

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** Avis défavorable.

**M. le président Didier Migaud.** Nous ne savons pas si l'amendement de la commission des affaires sociales ira jusqu'au bout, Mme Lagarde étant revenue, hier, sur

l'intérêt de cette mesure de prise en charge. Le président de la commission des affaires sociales veut surtout provoquer un débat avec le Gouvernement.

**M. Yves Censi.** Absolument.

*La Commission rejette l'amendement.*

**Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 18 sans modification.**

**Article 19 :** *Sécurité juridique des cotisants*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 19.*

**Article 20 :** *Assujettissement des revenus distribués excédentaires des travailleurs non salariés non agricoles*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 20.*

**Article 21 :** *Cotisation d'assurance maladie majorée sur les revenus imposables à l'étranger*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 21.*

**Article 22 :** *Non-compensation par le budget de l'État des pertes de recettes liées à certains dispositifs*

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Gérard Bapt, tendant à supprimer l'article 22.*

**M. Gérard Bapt.** Cet article nous semble remettre en cause le principe selon lequel l'État compense toujours le montant des pertes de recettes liées aux allègements des cotisations sociales.

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** Avis défavorable. La LOLFSS prévoit expressément ce type de disposition.

**M. Gérard Bapt.** Avez-vous relevé que le deuxième paragraphe de l'exposé des motifs de cet amendement indique que cet article contient une erreur, le Gouvernement prévoyant d'intégrer l'article 18 dans les dispositions précitées, mais qu'il mentionne l'article 17 ?

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** Il en est pris acte.

*Après avoir rejeté l'amendement, la commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 22 sans modification.*

**Article 23 :** *Approbation du montant de la compensation des exonérations de cotisations sociales*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 23.*

**Article additionnel après l'article 23**

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Gérard Bapt, portant article additionnel après l'article 23, tendant à compléter l'article L. 242-5 par deux alinéas.*

**M. Gérard Bapt.** Cet amendement propose que le taux de la cotisation due au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles soit déterminé par entreprise et que, pour établir la valeur du risque qui sert de base au calcul du taux brut, il soit retenu une valeur forfaitaire fixée par décret par catégorie d'accident, de manière à mieux responsabiliser les entreprises et à faire en sorte que la lourdeur des cotisations soit proportionnée non seulement aux risques, mais aussi aux efforts de prévention.

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** Le Gouvernement a fait le choix de la négociation et il faut, selon moi, laisser le processus se dérouler. Un nombre assez important de conventions a déjà été signé – 1 500, d'après mes informations, dont 80 % concernent le secteur du bâtiment.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie d'un amendement de M. Gérard Bapt, portant article additionnel après l'article 23, tendant à conditionner les exonérations de cotisations sociales à l'existence d'un accord salarial.*

**M. Gérard Bapt.** C'est là tout le débat sur le pouvoir d'achat. À l'occasion du texte sur les revenus du travail, une incitation a été créée pour que les entreprises appliquent la loi et engagent des négociations salariales, mais sans prévoir de butoir à l'engagement de ces négociations. Cet amendement propose qu'en cas d'absence d'accord de moins de deux ans, il soit proposé une réduction de 10 % des exonérations de cotisations.

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** Avis défavorable car cet amendement est plutôt coercitif eu égard au choix de la négociation.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie d'un amendement de M. Gérard Bapt, portant article additionnel après l'article 23, tendant à réserver les allègements généraux de cotisations aux 1 000 premiers salariés.*

**M. Gérard Bapt.** Le rapport de M. Bur proposait d'essayer de lister tout ce qui pourrait être exorbitant dans les allègements de cotisations sociales pour les entreprises, en particulier pour celles de plus de 1 000 salariés, dont on peut penser qu'elles pourraient profiter d'un effet d'aubaine. Limiter les allègements aux 1 000 premiers salariés représenterait, selon l'ACOSS, une économie potentielle de 3,2 milliards d'euros.

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** Je ne suis pas sûre que le rendement serait aussi important.

Par ailleurs, si cet amendement cible la grande entreprise qui est effectivement d'une habileté redoutable en matière de niches sociales, il ne faut pas seulement aborder cette question en ciblant l'entreprise avec un seuil salarial, mais de façon plus globale. Cet amendement est donc un peu décalé pour responsabiliser la grande entreprise.

Avis défavorable, même si je comprends l'intention de cet intéressant amendement de M. Bapt, inspiré par M. Yves Bur.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie d'un amendement de M. Gérard Bapt, portant article additionnel après l'article 23, visant à mettre en place un coefficient réduisant les allègements généraux de cotisations sociales sur le travail à temps partiel.*

**M. Gérard Bapt.** À l'heure actuelle, il y a autant d'allègements de cotisations sociales au prorata pour le temps partiel que pour le temps plein. Cet amendement incite les employeurs à s'orienter vers le temps plein s'ils veulent profiter à plein des allègements de charges, répondant en cela à l'esprit du texte sur le RSA.

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** Si l'intention est comprise, l'avis est défavorable car l'objectif n'est pas la diminution du coût du travail, ou en tout cas la capacité offerte à l'entreprise de gérer sa masse salariale, même au travers du temps partiel. Cet amendement crée une forme de déséquilibre.

*La Commission rejette l'amendement.*

**Article 24 :** *Fixation des prévisions de recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base, du régime général et des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 24.*

**Article 25 :** *Approbation du tableau d'équilibre de l'ensemble des régimes obligatoires de base*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 25.*

**Article 26 :** *Approbation du tableau d'équilibre du régime général*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 26.*

**Article 27 :** *Approbation du tableau d'équilibre des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 27.*

**Article 28 :** *Objectif d'amortissement de la dette sociale et affectation de recettes au Fonds de réserve pour les retraites (FRR)*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 28.*

**Article 29 :** *Rémunération par l'ACOSS de la trésorerie de tiers*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 29.*

**Article additionnel après l'article 29**

*La Commission est saisie d'un amendement de Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis, prévoyant que le Gouvernement transmet chaque année au Parlement un rapport présentant un bilan de la politique financière d'emprunt ou de placement des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ou des organismes financés par ces régimes.*

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** Cet amendement propose que le Gouvernement rende un rapport au Parlement sur le pilotage financier de la trésorerie et de la dette sociale, comme je l'ai déjà évoqué. Il conviendrait même d'imaginer qu'à côté de la mission IGF/IGAS qui serait diligentée par le Gouvernement, la Cour des comptes puisse être sollicitée sur ce sujet, ce qui nous permettrait d'émettre des avis, des préconisations et d'amender utilement les prochains PLFSS.

*La Commission adopte l'amendement.*

**Article 30 :** *Habilitation des régimes de base et des organismes concourant à leur financement à recourir à l'emprunt*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 30.*

*Elle émet un avis favorable à l'adoption de la troisième partie du projet de loi modifié.*

**Article 31 :** *Participation de l'Union nationale des organismes d'assurance maladie complémentaire (UNOCAM) aux négociations conventionnelles – Expérimentations de nouveaux modes de rémunération des professionnelles de santé et de financement de la permanence des soins*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 31.*

#### **Article additionnel après l'article 31**

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Gérard Bapt, portant article additionnel après l'article 31, visant à exonérer des franchises les victimes d'accident du travail et de maladie professionnelle.*

**M. Gérard Bapt.** Mon amendement vise à exonérer des franchises les victimes d'accident du travail et de maladie professionnelle. La franchise paraît totalement inadaptée car les victimes du travail bénéficient d'un droit à réparation et d'une prise en charge ne relevant pas de l'assurance maladie, mais de la branche accidents du travail et maladies professionnelles.

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** Avis défavorable.

Il y a, d'un côté, la réparation du dommage et, de l'autre, l'indemnisation du préjudice subi. La franchise relève du premier et non du deuxième.

**M. Gérard Bapt.** La franchise est présentée comme une mesure de régulation et de responsabilisation. Lorsqu'il s'agit d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle, le patient n'est pas responsable.

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** Sans vouloir choquer, il n'est pas inutile de renvoyer malgré tout à une forme de responsabilité. On ne peut pas dire que la responsabilité incombe uniquement à l'une des parties. Par ailleurs, n'oublions pas l'existence de l'indemnisation pour la réparation du préjudice.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie d'un amendement de M. Gérard Bapt, portant article additionnel après l'article 31, visant à supprimer l'instauration des franchises médicales.*

*Après que la rapporteure pour avis a émis un avis défavorable, l'amendement est rejeté.*

**Article 32** : *Suivi des propositions formulées par le rapport annuel sur l'évolution des charges et des produits de l'assurance maladie*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 32.*

**Article 33** : *Rémunération des enseignants de médecine générale*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 33.*

### **Article additionnel après l'article 33**

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Gérard Bapt, portant article additionnel après l'article 33, tendant à étendre le bénéfice de la mesure dérogatoire aux médecins ayant obtenu un diplôme en France.*

**M. Gérard Bapt.** Cet amendement vise à étendre le bénéfice de la mesure dérogatoire instituée lors du précédent PLFSS aux médecins ayant obtenu un diplôme en France et qui totalisent trois ans d'expérience professionnelle, tout en justifiant d'une fonction rémunérée au cours des deux années précédant la publication de la loi.

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** Avis défavorable.

Cette question de l'équivalence doit être traitée en tant que telle et relève, ce qui n'est pas inutile, d'une vérification de la maîtrise de la langue française par ces praticiens.

*La Commission rejette l'amendement.*

**Article 34** : *Référentiels de prescription et procédure d'accord préalable pour certains actes en série*

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Gérard Bapt, précisant que les actes en série sont les premiers concernés, notamment ceux de masso-kinésithérapie.*

**M. Gérard Bapt.** Cet amendement concerne les actes de masso-kinésithérapie.

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** Avis favorable. Je trouve intéressante une approche différenciée des prescriptions, qui va en outre dans le sens de mon explication initiale concernant une approche plus analytique tournée vers le patient.

**M. Gérard Bapt.** C'est l'idée de la maîtrise non comptable.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 34 ainsi modifié.*

### **Article additionnel après l'article 34**

*La Commission est saisie d'un amendement de Mme Marie-Anne Montchamp, portant article additionnel après l'article 34, proposant que les organismes locaux d'assurance maladie communiquent aux patients la liste des médecins conventionnés et des centres de santé ayant conclu un contrat.*

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** Le présent amendement s'inscrit dans la continuité des dispositions mises en place par l'article 43 du PLFSS pour 2009. L'an passé, les CPAM avaient la possibilité de conclure directement avec les médecins et les centres de santé des contrats d'amélioration des pratiques. Cet amendement propose que les CPAM puissent publier sur Internet la liste des médecins et des centres de santé qui ont adhéré à ce type contrat.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie d'un amendement de M. Gérard Bapt, portant article additionnel après l'article 34, précisant que « l'inscription sur la liste est subordonnée à la réalisation d'un essai clinique avec comparateurs, lorsqu'ils existent ».*

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** Avis favorable. Cette mesure relève d'ailleurs d'une préconisation de la MECSS.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie d'un amendement de M. Gérard Bapt, portant article additionnel après l'article 34, précisant que la Haute Autorité de santé tient à jour une liste des médicaments classés selon le niveau d'amélioration du service médical rendu pour chacune de leurs indications.*

**M. Gérard Bapt.** Cette mesure traduit aussi l'une des préconisations du rapport de la MECSS sur « la prescription, la consommation et la fiscalité des médicaments », en proposant que la Haute autorité de santé tienne à jour une liste des médicaments classés selon le niveau d'amélioration du service médical rendu.

*Après que la rapporteure pour avis a émis un avis favorable, la Commission **adopte** l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie d'un amendement de M. Gérard Bapt, portant article additionnel après l'article 34, prévoyant une sanction financière prononcée par le CEPS en cas de manquement par une entreprise.*

**M. Gérard Bapt.** Toujours selon les préconisations de la MECSS, cet amendement donne la possibilité au Comité économique des produits de santé – CEPS – de décider de sanctions financières en cas de non-respect d'engagements pris par des laboratoires pharmaceutiques concernant la réalisation d'études pharmaco-épidémiologiques après l'obtention de l'autorisation de mise sur le marché – AMM – d'un médicament, sachant qu'un tiers d'AMM est réalisé après la mise sur le marché.

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** Avis défavorable. La loi du 15 avril 2008 prévoit déjà la possibilité d'une baisse de prix en cas de non-réalisation ou de retard dans la réalisation de ces études.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

**Article 35** : *Groupement d'intérêt public chargé du développement des systèmes d'information de santé partagés*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 35.*

**Article 36** : *Dispositif de régulation des prescriptions des spécialités pharmaceutiques financées en sus des groupes homogènes de séjour et validation de la prescription des médicaments orphelins*

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Gérard Bapt, visant à supprimer les alinéas 2, 3, 4 et 8, 9, 10 de l'article 36.*

**M. Gérard Bapt.** Cet amendement vise à supprimer, à l'article 36, le I, concernant la création d'un nouvel outil de maîtrise des dépenses de médicaments, et le III prévoyant que la prescription initiale des médicaments orphelins fait l'objet d'une validation.

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** Compte tenu du dynamisme à quinze points de la liste en *sus*, avec un besoin de financement de l'ordre de 400 millions d'euros, il faut prendre des mesures plus drastiques pour juguler cette inflation qui, par ailleurs, ne s'accompagne pas nécessairement d'une évolution favorable du SMR.

**M. Gérard Bapt.** Par harmonie des formes, sachant ce que vous avez dit sur les actes de masso-kinésithérapie, le fait que le couperet tombe à partir d'un certain pourcentage ne tient pas compte du fait qu'un hôpital peut être un centre de référence et que davantage de malades peuvent être adressés à ce centre. Il faudrait plus de souplesse.

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** Il y a, malgré tout, une tendance lourde sur laquelle il faut avoir une position plus ferme.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 36 sans modification.*

**Article 37** : *Clarification des prises en charge de certains médicaments administrés en consultation externe à l'hôpital.*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 37.*

**Article 38** : *Prise en charge des actes et dispositifs médicaux innovants au sein de la dotation MIGAC*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 38.*

**Article 39** : *Dispositions diverses relatives au financement des établissements de santé.*

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Gérard Bapt, visant à tenir compte pour chaque région des indicateurs de santé publique et du niveau de recours aux soins de la population.*

**M. Gérard Bapt.** Il s'agit de tenir compte des indicateurs de santé publique et du niveau de recours aux soins de la population concernant le système de régulation prix-volume, pour médicaliser en quelque sorte le système.

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** Idée intéressante, mais laissons les futures ARS nous apporter leur contribution sur ce sujet. Avis défavorable.

*Après avoir **rejeté** l'amendement, la Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 39 sans modification.*

#### **Article additionnel après l'article 39**

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Gérard Bapt, portant article additionnel après l'article 39, prévoyant que les forfaits techniques en matière d'imagerie médicale peuvent être pris en charge par l'assurance maladie lorsqu'ils sont facturés au titre des soins externes par les établissements de santé.*

**M. Gérard Bapt.** Cet amendement nous amène à avoir une discussion technique sur les problèmes d'imagerie médicale.

*Après que la rapporteure pour avis a émis un avis défavorable, la Commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie ensuite d'un amendement de M. Gérard Bapt, portant article additionnel après l'article 39, prévoyant que pour les établissements privés autres que les établissements privés non lucratifs, les tarifs intègrent les honoraires des médecins libéraux.*

**M. Gérard Bapt.** M. Couanau lui-même s'inquiétait des problèmes de convergence inscrits à l'heure actuelle dans la loi, la majorité elle-même ayant un peu forcé la main du Gouvernement en mettant la convergence à 50 % en 2008 et en totalité en 2012. Si l'on veut comparer les coûts, il faut prendre en compte le fait que les honoraires des médecins dans le privé ne sont pas inclus dans le budget de l'établissement.

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** J'émet un avis défavorable. Là encore, nous avons besoin de l'apport de la future loi HPST qui nous permettra d'avoir une vision plus analytique de ces questions dans les communautés hospitalières.

**M. Gérard Bapt.** La convergence, c'est tout de suite. On ne connaît pas l'échelle des coûts publics-privés que déjà on veut faire converger les prix du privé et du public !

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Elle est saisie ensuite d'un amendement de M. Gérard, portant article additionnel après l'article 39, visant à supprimer la convergence tarifaire entre les hôpitaux publics et les cliniques privées.*

*Après que la rapporteure pour avis a émis un avis défavorable, l'amendement est **rejeté**.*

**Article 40 :** *Clarification du traitement des situations de déséquilibre financier des établissements public de santé et harmonisation des mises sous administration provisoire*

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Gérard Bapt, visant à supprimer l'article 40.*

**M. Gérard Bapt.** L'article aurait été mieux placé dans la future loi HPST – « Hôpital, patients, santé, territoires ».

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** Sauf que cette question affecte singulièrement les finances publiques. J'ajoute que l'amendement que vous avez accepté de ma part concernant une vision consolidée des déficits pourra nous permettre d'avoir un regard consolidé également sur le déficit hospitalier. Pour le reste, la situation financière très dégradée des établissements nécessite de prendre des mesures pour obtenir des effets de relèvement rapide. Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie ensuite d'un amendement de M. Gérard Bapt, proposant de supprimer le caractère automatique de la mise sous administration provisoire.*

**M. Gérard Bapt.** Il s'agit d'assouplir la façon dont la gestion de l'administration provisoire sera gérée par l'ARH.

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** Cela me fait penser aux dispositions que nous avons adoptées sur les banques ! Il faut absolument que cela s'accompagne d'une restructuration de l'exécutif. Cela peut sembler sévère, mais c'est le prix à payer pour une évolution favorable.

*Après avoir rejeté l'amendement, la Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 40 sans modification.*

**Article 41 :** *Création de l'agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 41.*

**Article 42 :** *Extension du champ des mises sous accord préalable à des prestations d'hospitalisation atypiques*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 42.*

**Article 43 :** *Récupération sur les tarifs soins des établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes des dépenses d'assurance maladie indûment prises en charge à titre individuel par un organisme d'assurance maladie*

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Gérard Bapt, visant à supprimer l'article 43.*

**M. Gérard Bapt.** Mon amendement a trait au problème de l'intégration des médicaments dans les prix de journée des établissements accueillant des personnes dépendantes. Notre crainte est que, d'une part, cela ne soit pas compensé pour les établissements et, d'autre part, que les établissements aient ensuite tendance à comprimer le plus possible les prescriptions médicamenteuses dans l'établissement.

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** On connaît les effets iatrogènes de la surconsommation des personnes âgées en établissement. Avis défavorable.

*Après avoir **rejeté** l'amendement, la Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 43 sans modification.*

**Article 44** : *Tarifcation à la ressource des établissements sociaux et médico-sociaux*

*La commission est saisie d'un amendement de M. Gérard Bapt, tendant à supprimer l'article 44.*

**M. Gérard Bapt.** Cet amendement vise à supprimer cet article qui prévoit une diminution des tarifs et un alignement de tous sur les tarifs « plafonds ». Cette convergence par le bas n'est pas soutenable, alors même que les établissements doivent continuer à évoluer en termes de qualité et d'encadrement.

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** Sauf que, aujourd'hui, l'équité n'est pas totalement présente dans la mesure où les établissements les moins vertueux sont souvent ceux qui sont plus dotés. Retrouver un fonctionnement plus équitable en faveur de ceux qui font des efforts de gestion me semble correct. Avis défavorable.

*La Commission **rejette** l'amendement.*

*Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 44 **sans modification**.*

**Article 45** : *Réintégration des dépenses de médicaments dans le tarif soins des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes*

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Gérard Bapt, visant à supprimer l'article 45.*

*Après que la rapporteure pour avis a émis un avis défavorable, la Commission **rejette** l'amendement.*

*La Commission est ensuite saisie d'un amendement de M. Gérard Bapt, visant à interdire aux praticiens hospitaliers titulaires d'ouvrir un cabinet privé ou d'exercer une activité rémunérée dans un établissement de santé privé à but lucratif, un laboratoire privé d'analyses de biologie médicale ou une officine de pharmacie où ils puissent rentrer en concurrence directe avec l'établissement public dont ils sont démissionnaires.*

*Après que la rapporteure pour avis a émis un avis défavorable, la Commission **rejette** l'amendement.*

*Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 45 **sans modification**.*

**Article 46** : *Financement de la formation des aidants et accueillants familiaux*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 46.*

**Article 47** : *Procédure d'indemnisation à l'amiable par l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM) pour les victimes d'une infection par le virus de l'hépatite C résultant d'une transfusion sanguine*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 47.*

**Article 48 :** *Dotations pour 2009 au Fonds d'intervention pour la qualité et la coordination des soins (FIQCS), au fonds pour la modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP) et à l'établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS)*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 48.*

**Article 49 :** *Fixation des objectifs de dépenses de la branche maladie, maternité, invalidité et décès*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 49.*

**Article 50 :** *Fixation du montant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) et de sa ventilation*

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Gérard Bapt, tendant à diminuer l'ONDAM ville de 1 %.*

**M. Gérard Bapt.** L'égalité affichée entre l'ONDAM hospitalier et l'ONDAM de ville n'est pas de mise, y compris pour respecter l'intention du Président de la République d'augmenter considérablement les dépenses de prévention dans les dépenses de santé. Diminuer l'ONDAM de ville au profit du FIQCS permettra de renforcer des actions de prévention. On pourra revenir à la médecine de ville sous la forme des nouveaux contrats et des nouvelles formes de rémunération qui sont désormais permises par les PLFSS.

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** Sous-évaluer un ONDAM, c'est également un biais que vous pourriez nous reprocher par ailleurs. Avis défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle est ensuite saisie d'un amendement de M. Gérard Bapt, visant à instaurer une péréquation interrégionale de l'objectif national de dépenses de l'assurance maladie hospitalière, dont la répartition reposera sur des indicateurs permettant de tenir compte des besoins de santé publique suivant les différentes régions.*

**M. Gérard Bapt.** Il s'agit de répondre au vœu sans cesse répété de M. Prél d'avoir un « ORDAM », un objectif régionalisé des dépenses d'assurance-maladie.

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** Cette idée est intéressante, mais laissons les ARS nous permettre de construire, le cas échéant, cet « ORDAM »

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 50 sans modification.*

**Article 51 :** *Revalorisation du minimum vieillesse*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 51.*

**Article 52** : Majoration des petites pensions de réversion à partir de 2010 et rétablissement d'une condition d'âge pour la réversion

*La Commission est saisie d'un amendement rédactionnel de Mme la rapporteure pour avis.*

*Après avoir **adopté** l'amendement, la Commission **émet un avis favorable à l'adoption de l'article 52 ainsi modifié.***

**Article 53** : Revalorisation des petites retraites agricoles

*La Commission est saisie d'un amendement rédactionnel de Mme la rapporteure pour avis.*

*Après avoir **adopté** l'amendement, la Commission **émet un avis favorable à l'adoption de l'article 53 ainsi modifié.***

**Article 54** : Modification des règles d'indexation des pensions de retraite

*La Commission **émet un avis favorable à l'adoption de l'article 54.***

**Article 55** : Aménagement du régime du minimum contributif

*La commission est saisie d'un amendement rédactionnel de Mme la rapporteure pour avis.*

*Après avoir **adopté** l'amendement, la commission **émet un avis favorable à l'adoption de l'article 55 ainsi modifié.***

**Article additionnel après l'article 55**

*La Commission est saisie d'un amendement de Mme la rapporteure pour avis portant article additionnel après l'article 55, tendant à rendre obligatoire la transmission des informations entre régimes de retraite.*

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** Cet amendement doit favoriser les échanges d'information pour mettre en œuvre la réforme du minimum contributif qui, aujourd'hui, menace d'être très complexe.

*La Commission **adopte** l'amendement .*

**Article 56** : Rachat de cotisations au titre du départ anticipé à la retraite

*La Commission **émet un avis favorable à l'adoption de l'article 56.***

**Article 57** : Mise en place d'une validation de trimestres supplémentaires au bénéfice des commerçants et artisans à compter de 2010

*La Commission **émet un avis favorable à l'adoption de l'article 57.***

**Article 58** : Application d'une cotisation additionnelle de 1 % en cas d'absence d'accord collectif en faveur de l'emploi des salariés âgés

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 58.*

**Article 59 :** *Libéralisation du cumul emploi-retraite pour les bénéficiaires du taux plein*

*La Commission est saisie d'un amendement de Mme la rapporteure pour avis, précisant que pour cumuler une pension de retraite et une activité professionnelle, l'assuré doit avoir liquidé l'ensemble de ses pensions, y compris celles dues au titre des régimes étrangers.*

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** Cet amendement vise à préciser que, pour pouvoir cumuler sans restriction une pension de retraite et une activité professionnelle, l'assuré doit avoir liquidé l'ensemble de ses pensions auprès des régimes de retraite obligatoire dont il a relevé, y compris les régimes étrangers. Le niveau de complexité est en effet monstrueux lorsque les démarches n'ont pas été engagées par l'assuré.

*Après avoir adopté l'amendement, la Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 59 ainsi modifié.*

**Article 60 :** *Surcote*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 60.*

**Article 61 :** *Suppression de la mise à la retraite d'office*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 61.*

**Article 62 :** *Autorisation de la poursuite d'activité au-delà des limites d'âge dans la fonction publique*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 62.*

**Article 63 :** *Réforme de l'indemnité temporaire de retraite versée aux pensionnés civils et militaires de l'État résidant en outre-mer*

*La Commission est saisie d'un amendement de Gaël Yanno, tendant à fixer à dix ans de services effectifs dans une ou plusieurs collectivités la durée exigée pour déterminer une résidence outre-mer.*

**M. Gaël Yanno.** L'article 63 tend à réformer le dispositif dit « ITR » – indemnité temporaire de retraite – qui date de 1952. Mes amendements à cet article 63 tendent à mettre fin à l'effet d'aubaine – c'est-à-dire à la situation de métropolitains qui n'ont jamais exercé outre-mer ou insuffisamment et qui viennent dans certaines collectivités d'outre-mer pour bénéficier d'une majoration –, mais aussi de plafonner certaines de ces indemnités qui sont les plus élevées. Ce dispositif datant de cinquante-six ans, il faut l'aménager progressivement pour les fonctionnaires d'État qui sont des résidents dans ces collectivités, ou qui sont des Calédoniens, des Polynésiens, des Réunionnais, des Mahorais, des Wallisiens, des Futuniens ou des Saint-Pierrais de cœur ou d'adoption.

Mon premier amendement propose qu'à partir de dix ans d'exercice d'activité professionnelle dans l'une de ces six collectivités, il paraît normal de les reconnaître comme des personnes durablement établies dans ces collectivités, quinze ans paraissant excessifs. La

formule « Une ou plusieurs collectivités » tend simplement à préciser qu'il faut avoir servi dans l'une de ces six collectivités concernées.

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** Je comprends la préoccupation de notre collègue Gaël Yanno. Ce PLFSS propose une avancée majeure dans le domaine des ITR en créant des barrières à l'entrée importantes, ce qui va dans le bon sens. Avec les amendements de Gaël Yanno, nous voyons poindre trois types de préoccupations.

Les premières sont de calibrer les barrières à l'entrée. Notre collègue nous propose dix ans, contre quinze pour le Gouvernement. La proposition du Gouvernement me semble pouvoir être retenue car un acte fondateur, rétablissant une certaine équité, est nécessaire.

La deuxième famille d'amendements relève de ce que l'on peut appeler le « stock », c'est-à-dire la situation de ceux qui sont déjà dans le dispositif et pour lesquels la sortie de « niches sociales » doit être organisée progressivement, ce que propose le PLFSS.

Un troisième cas de figure est celui des personnes qui constituent le flux, celles qui vont accéder à une situation de retraite, alors qu'elles sont sur place, pour lesquelles le Gouvernement ne prévoit pas, à ce stade, de sortie du dispositif et propose quelque chose qui s'apparente à un couperet.

Nous avons beaucoup parlé de ce sujet avec notre collègue Gaël Yanno. Je rejoins la position du Gouvernement pour ce qui concerne les barrières à l'entrée et le stock, mais sur la question du flux, je pense que nous avons encore à travailler.

**M. Jean-Pierre Brard.** Sur le fond, je soutiens notre collègue Yanno. La proposition gouvernementale n'est pas, selon moi, un acte fondateur.

J'ai des raisons particulières de monter au créneau : au moment où, dit-on, les pouvoirs du Parlement sont élargis, on assiste plutôt à un véritable mépris du travail accompli par votre serviteur. Sur proposition du prédécesseur de Didier Migaud, M. Pierre Méhaignerie, j'ai en effet produit un travail sur ce sujet à l'issue duquel je ne suis pas revenu à mes opinions de départ.

En Polynésie, il y a des voleurs, c'est vrai : entre vingt et trente. Ce sont des gens qui bénéficient des compléments de salaire et de pension de façon illégitime, y compris en ne résidant pas vraiment sur le territoire. Je pense à ce général d'aviation aux deux passeports, dont un pour les contrôles à Los Angeles !

Le problème étant beaucoup plus complexe que ne le laissent croire les propositions gouvernementales, j'avais proposé de sortir de cette vue partielle, voire partielle car, en particulier en Polynésie et en Nouvelle-Calédonie, et pour une part importante à la Réunion, il y a un problème de formation des prix. Mon rapport parlait à cet égard – c'est un sujet qui peut fâcher – de la porosité entre les milieux politiques et les milieux économiques.

Plus de 240 auditions m'ont permis de voir une situation bien différente selon que l'on est aux Antilles, dans l'Océan Indien ou dans le Pacifique, sachant que les statuts sont différents, la Réunion étant un DOM, mais pas la Polynésie et la Nouvelle-Calédonie.

J'avais donc proposé que Sénat et Assemblée refassent le travail que j'avais moi-même réalisé. J'en ai parlé à Jean Arthuis, sans résultat. Si cela n'est pas possible au niveau des deux assemblées, je vous propose qu'une mission, comprenant une personne de chaque

groupe de la commission des finances, refasse ce travail, se rende sur place, auditionne, puis fasse des propositions communes, dépassant les clivages.

Parce qu'elles ne prennent pas en considération l'ensemble du problème, les propositions qui nous sont faites manquent totalement d'intelligence. Il faut prendre en compte l'ensemble du sujet, le régler dans la durée, décider les échéances.

Travailler sur la formation des prix et abaisser dans le temps le pourcentage applicable aux traitements et aux pensions profiteraient y compris à ceux qui ne sont pas fonctionnaires. Le pouvoir d'achat de tous en serait amélioré, les vraies prébendes – qui ne sont pas là où je les avais imaginées au départ – seraient supprimées.

Si cela ne tenait qu'à moi, toutes les dispositions sur l'outre-mer contenues dans ce projet de loi de financement seraient supprimées, pour revenir d'une façon équilibrée et plus globale, après avoir fait ce travail en commun, aux conclusions assez consensuelles auxquelles j'étais moi-même arrivé et qui ne peuvent être balayées d'un revers de main, sachant qu'il y a un problème dans le Pacifique et dans l'Océan Indien. À la Guadeloupe, pour d'autres raisons, j'avoue que c'est plus compliqué : c'est l'endroit où, à ma grande surprise, j'ai été le plus mal reçu, en particulier par les organisations syndicales.

Si les textes en question ne sont pas supprimés, je voterai par principe les amendements de notre collègue Yanno comme une position de compromis, en regrettant que ce problème ne soit pas appréhendé globalement, par exemple en décidant de le régler pour l'année prochaine sur la base d'un consensus qui n'est pas improbable.

**M. Michel Diefenbacher.** Il faut moraliser le système de retraite, et je suis à cet égard particulièrement sensible à deux arguments de M. Yanno. D'une part, si l'on veut dissuader certaines personnes de bénéficier d'un effet d'aubaine, leur demander de justifier de dix ans de services effectifs, et non de quinze, est largement suffisant. D'autre part, la période exigée par l'accord Nouméa pour obtenir la citoyenneté calédonienne étant de dix ans, il ne serait pas imaginable que le délai nécessaire pour bénéficier d'un avantage fiscal soit plus important.

**M. Yves Censi.** La nature technocratique de la durée minimale de services effectifs me heurte d'autant plus que les situations sont très diverses et qu'aucune étude d'impact ne nous a été fournie sur les conséquences de notre décision.

**M. Gaël Yanno.** La préoccupation du Gouvernement est d'éviter qu'un nombre de plus en plus grand de retraités soit tenté de se rendre dans les collectivités sans y avoir servi une durée minimale. Si personne ne remet en cause la suppression de l'effet d'aubaine, il serait cependant surprenant que l'on accorde le droit à des citoyens français de voter pour l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie après dix années de résidence, et qu'on leur demande dans le même temps quinze années de résidence pour bénéficier de l'ITR.

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** Il convient de bien séparer les trois familles d'amendements qui nous seront présentées sur ce sujet.

La première concerne les barrières à l'entrée dans le dispositif. À cet égard, il semble cohérent de demander de justifier de dix ans de services effectifs et non de quinze.

La deuxième porte sur le stock, c'est-à-dire les personnes aujourd'hui concernées par les mesures prévues. Il s'agit là pour notre collègue de rendre plus favorable le dispositif

retenu par le Gouvernement. Je continue pour ma part à rester favorable à ce dernier dispositif, de même qu'à celui prévu pour la troisième famille, qui concerne le flux, c'est-à-dire les personnes qui seront visées par les mesures en question dans l'avenir.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle est saisie ensuite d'un amendement rédactionnel de M. Gaël Yanno.*

**M. Gaël Yanno.** Mon amendement tend à faire référence, pour l'accès à l'ITR, aux intérêts matériels et moraux tels qu'exigés – et non pas retenus – pour l'octroi des congés bonifiés. En effet, les ressortissants du Pacifique n'ont pas droit à ces congés bonifiés.

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** Avis favorable.

**M. Michel Diefenbacher.** Il conviendrait qu'il soit fait référence au « territoire géographique » car retenir le seul mot « territoire » risquerait d'exclure notamment le département de la Réunion.

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** Absolument.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle est saisie d'un amendement de M. Gaël Yanno tendant à supprimer l'alinéa II 2° de l'article 63.*

**M. Gaël Yanno.** Les personnes qui prétendront à une pension à taux partiel, faute de pouvoir justifier de 164 trimestres d'activités, ne pourront pas bénéficier de l'ITR. Tel sera le cas d'une femme fonctionnaire d'État qui aura décidé d'arrêter son activité pendant un certain nombre d'années pour élever ses enfants. Une telle disposition est ahurissante, surtout si elle a pour objet d'inciter les personnes concernées à travailler plus longtemps.

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** Avis défavorable. La durée comptabilisée dans le projet de loi est celle retenue pour l'ensemble des régimes de retraite.

**M. Gaël Yanno.** Pour autant, une femme qui aura décidé d'arrêter le temps d'élever ses enfants ne cotise pas à la sécurité sociale. De même, les ressortissants du Pacifique ne cotisent pas à la sécurité sociale, mais à des caisses différentes, telle la CPS – la Caisse de protection sociale pour la Polynésie. L'effet de seuil des 164 trimestres est d'une violence extrême s'agissant de l'ITR.

**M. Jean-Pierre Brard.** Il s'agit là en effet d'une condition supplémentaire inadmissible.

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** Les conditions sont certes différentes en métropole, mais l'esprit du PLFSS est de faire en sorte que tous rejoignent le droit commun.

**M. le président Didier Migaud.** Le vote de l'amendement permettrait de provoquer la discussion avec le Gouvernement.

**M. Gaël Yanno.** La question est de savoir s'il faut punir ceux qui sont entrés tardivement dans la fonction publique après de longues études ou qui ont suspendu leur activité professionnelle pour élever leurs enfants.

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** Les mesures du PLFSS ont pour objet de rectifier, voire de sortir du dispositif actuel dans le domaine de l'ITR.

S'agissant des barrières à l'entrée, la commission a voté un infléchissement du texte du Gouvernement. En ce qui concerne les dispositions pour bénéficier de l'ITR, je réitère mon avis défavorable.

**M. Michel Diefenbacher.** C'est un vrai sujet dont il conviendrait de parler avec le Gouvernement en séance publique.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle est saisie ensuite d'un amendement de M. Gaël Yanno tendant à apprécier la date d'effectivité de la résidence après le 1<sup>er</sup> janvier 2009.*

**M. Gaël Yanno.** La date d'effectivité de la résidence est appréciée après justification de six mois de présence dans la collectivité éligible pour l'ITR. Il serait correct de prévoir comme date d'éligibilité le 1<sup>er</sup> janvier 2009 et non le 13 octobre 2008 afin de ne pas prendre des personnes par surprise. Ce n'est là qu'une question de deux mois et demi, sachant que l'on change un dispositif en vigueur depuis cinquante-six ans.

On ne peut imaginer que des personnes ont anticipé ces mesures voilà six mois et qu'il faut donc se précipiter pour tout bloquer le 13 octobre. Il faut un délai minimum de préavis.

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** Une crispation sur la date d'éligibilité ne serait pas compréhensible, et il faudra bien d'ailleurs s'interroger un jour sur les moyens de sortir correctement des dispositifs de niche. Le côté couperet en tout cas n'a pas de sens, et j'émetts donc un avis favorable à l'amendement.

*La Commission adopte l'amendement.*

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Gaël Yanno visant à instaurer un plafond égal, à titre transitoire, pour les nouveaux bénéficiaires entre le 1<sup>er</sup> janvier 2009 et le 31 décembre 2018, au plafond déterminé pour les bénéficiaires actuels.*

**M. Gaël Yanno.** Mon amendement, comme les deux suivants, est relatif à la troisième famille d'amendements à laquelle Mme la rapporteure pour avis faisait allusion, à savoir le flux, c'est-à-dire les personnes qui prendront leur retraite à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Il est proposé, pour les nouveaux bénéficiaires dont certains ont d'ores et déjà déposé leur demande de mise en retraite pour les années à venir sur la base du système existant, d'instaurer un plafond égal, à titre transitoire, au plafond déterminé pour les bénéficiaires actuels.

*Après un avis défavorable de la rapporteure pour avis, l'amendement est retiré.*

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Gaël Yanno ayant pour objet d'instaurer un plafond égal pour les nouveaux bénéficiaires, proche de celui fixé pour les bénéficiaires actuels.*

**M. Gaël Yanno.** Mon amendement, qui a le même objet que le précédent, est toutefois un peu moins favorable que ce dernier.

*Après que la rapporteure pour avis a émis un avis défavorable, l'amendement est retiré.*

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Gaël Yanno visant à instaurer un plafond égal pour les nouveaux bénéficiaires, proche également de celui fixé pour les bénéficiaires actuels.*

**M. Gaël Yanno.** L'effet couperet pour ceux qui prendront leur retraite à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009 peut être d'une violence extrême, notamment dans le Pacifique. Certains fonctionnaires d'État aujourd'hui âgés de plus de cinquante ans ont cru, depuis trente ou trente-cinq ans qu'ils servent l'État, qu'ils pourraient prendre leur retraite selon un certain dispositif.

Je peux entendre le discours selon lequel il faut mettre un frein aux hautes retraites, mais si le texte est voté en l'état, ce sont les plus petites catégories de la fonction publique d'État qui seront touchées de plein fouet par la réforme. Un préavis est là encore à prévoir.

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** On ne peut traiter la question du flux par la voie d'un simple amendement. Il convient plutôt de se tourner vers le Gouvernement afin qu'il propose une solution plus adaptée.

**M. le président Didier Migaud.** Le problème est qu'aucun amendement ne répond à cette préoccupation.

**M. Gaël Yanno.** On peut certes voter contre l'amendement et négocier ensuite, mais il me semble préférable de le voter afin de faire réagir le Gouvernement.

**M. Michel Diefenbacher.** L'amendement consiste à établir un plafond pour les nouveaux bénéficiaires pendant une période transitoire. Le problème est qu'à partir du moment où l'on fixe simplement un plafond, le Gouvernement est libre de fixer les mesures qu'il veut sous ce plafond. Le système proposé n'est-il pas dans ces conditions contraignant pour les retraités, mais pas pour le Gouvernement ?

**M. Jean-Pierre Brard.** L'instauration d'un plafond me semble une bonne idée. Je l'avais d'ailleurs proposée dans mon rapport. Peut-être convient-il de sécuriser la disposition en la matière, mais l'amendement doit être voté car il permettra au moins d'ouvrir la discussion avec le Gouvernement sur la base d'une position claire.

**M. Gaël Yanno.** Il me semble raisonnable, pour la progressivité de la réforme, d'instaurer un plafond pour les nouveaux bénéficiaires, proche de celui fixé pour les bénéficiaires actuels, mais en tenant compte de la situation particulière de ceux qui ont servi l'État pendant trente-cinq ou quarante ans et qui prendront leur retraite dans quelques mois.

*La Commission adopte l'amendement.*

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Gaël Yanno visant à faire en sorte que les conditions matérielles d'existence en fin de carrière soient en rapport avec la dignité de la fonction de l'intéressé.*

**M. Gaël Yanno.** Mon amendement a pour objet d'appeler l'attention de la commission sur la remise en cause du principe de sécurité juridique. Aussi vise-t-il à supprimer tout plafonnement pour les bénéficiaires actuels.

*Après un avis défavorable de la rapporteure pour avis, l'amendement est retiré.*

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Gaël Yanno visant à baser le calcul de la différence de plafond entre l'Océan indien et le Pacifique sur le rapport existant entre les taux d'indexation, soit 35 % contre 75 %.*

**M. Gaël Yanno.** Mon amendement porte sur la deuxième famille d'amendements, à savoir le stock. Il propose une équité de traitement entre les différentes collectivités dans le calcul de la différence de plafond entre l'Océan indien et le Pacifique.

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** Avis défavorable. La mesure prévue dans le projet de loi est équitable.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Gaël Yanno visant à ce que la dégressivité du plafond soit déterminée par décret.*

**M. Gaël Yanno.** Mon amendement ne change en rien le dispositif initial. Il prévoit simplement que la décroissance du plafond soit déterminée par la loi et que la dégressivité s'effectue de manière linéaire. On ne peut voter un texte sans connaître le projet de décret.

**Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteure pour avis.** Avis défavorable. L'idée générale, s'agissant du flux, est de rouvrir la discussion avec le Gouvernement. Pour négocier il faut de la confiance, et il n'est donc pas utile de prévoir le contenu d'un décret dans la loi.

*La Commission adopte l'amendement, et émet un avis favorable à l'adoption de l'article 63 ainsi modifié.*

**Article 64 :** *Objectifs de dépenses de la branche vieillesse pour 2009*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 64.*

*Section III*

**Dispositions relatives aux dépenses d'accident du travail et de maladies professionnelles**

**Article 65 :** *Amélioration de la prise en charge des frais paramédicaux*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 65.*

**Article 66 :** *Maintien des indemnités journalières et prévention de la désinsertion professionnelle*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 66.*

**Article 67 :** *Contribution de la branche accidents du travail et maladies professionnelles au Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA) et au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA)*

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Gérard Bapt tendant à rétablir la contribution à la charge des entreprises au financement des fonds de l'amiante.*

*Après que la rapporteure pour avis a émis un avis défavorable, la Commission rejette l'amendement.*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 67 sans modification.*

**Article 68 :** *Montant du versement de la branche accidents du travail et maladies professionnelles à la branche maladie au titre de la sous-déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 68.*

**Article 69 :** *Objectifs de dépenses de la branche accidents du travail et maladies professionnelles pour 2009*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 69.*

*Section*

**Dispositions relatives aux dépenses de la branche famille**

**Article 70 :** *Modulation de la prestation de complément de libre choix du mode de garde en cas d'horaires d'accueil atypiques*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 70.*

**Article 71 :** *Modulation de la prestation de complément de libre choix du mode de garde en cas d'horaires d'accueil atypiques*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 71.*

**Article 72 :** *Assouplissement des conditions d'exercice de la profession d'assistant maternel*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 72.*

**Article 73 :** *Objectifs de dépenses de la branche famille pour 2009*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 73.*

**Article 74 :** *Nomination et cessation de fonctions des directeurs et agents comptables des organismes du régime général*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 74.*

**Article 75** : *Contrôle budgétaire de la Caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA) sur les organismes de son réseau*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 75.*

**Article 76** : *Fixation des prévisions des charges des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de sécurité sociale*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 76.*

**Article 77** : *Révision de la procédure des pénalités financières*

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Gérard Bapt tendant à supprimer l'article 77, le code de la sécurité sociale prévoyant déjà des sanctions pour les abus et les fraudes.*

*Après un avis défavorable de la rapporteure pour avis, la Commission rejette l'amendement.*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 77 sans modification.*

**Après l'article 77**

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Gérard Bapt portant article additionnel après l'article 77 et visant à renforcer l'obligation d'affichage de ses tarifs par le professionnel de santé.*

*Après que la rapporteure pour avis a émis un avis défavorable, la Commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie ensuite d'un amendement de M. Gérard Bapt portant article additionnel après l'article 77 et tendant à ce que les dépassements d'honoraires fassent l'objet d'une expression chiffrée objective encadrant le critère de « tact et mesure ».*

*Après que Mme la rapporteure pour avis a émis un avis défavorable, la commission rejette l'amendement.*

*La Commission est saisie d'un amendement de M. Gérard Bapt portant article additionnel après l'article 77 et visant à préciser que les dépassements facturés sans devis préalables sont considérés comme illégaux.*

*Après un avis défavorable de la rapporteure pour avis, la Commission rejette l'amendement.*

**Article 78** : *Amélioration du recouvrement des indus et extension de la procédure de contrainte*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 78.*

**Article 79** *Développement des échanges d'informations entre organismes de sécurité sociale des États de l'Union européenne*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 79.*

**Article 80** : *Limitation du dispositif de régularisation des arriérés de cotisations pour majorer la durée d'assurance à l'assurance vieillesse*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 80.*

*La Commission émet ensuite un avis favorable à l'adoption du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 ainsi modifié.*

\*

\* \*

**M. le président Didier Migaud.** Nous poursuivons l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2009 en procédant, sur le rapport de M. Michel Diefenbacher, rapporteur spécial, à l'examen des crédits de la mission *Sécurité*.

**M. Michel Diefenbacher, rapporteur spécial.** Le montant des crédits de la mission *Sécurité* inscrits dans le projet de loi de finances pour 2009 s'inscrit dans le prolongement de la LOPSI 1 – loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure – qui avait été marquée par une augmentation importante des crédits et qui avait conduit à une amélioration sensible de la performance du système. Par ailleurs, il marque la première année d'application de la LOPPSI 2 avant même que celle-ci ait été délibérée, mais les orientations du Gouvernement en matière de sécurité sont maintenant claires : stabilisation des crédits, baisse des effectifs et poursuite de l'amélioration des performances.

On peut tirer de la LOPSI 1, arrivée à son terme le 31 décembre 2007, un bilan très positif, grâce notamment à la qualité de la gestion du ministère de l'Intérieur tout au long de la mise en œuvre de la loi.

Pendant toute la période, les effectifs de police sont passés de 132 411 en 2003 à 148 474 ETPT – équivalents temps plein travaillé – en 2007, soit un taux de réalisation de 99 % du plafond d'emplois, et à 147 982 ETPT en 2008, soit un taux de réalisation de 99,6 %. Quant à la gendarmerie, son effectif global est passé de 96 724 militaires et civils en 2003 à 100 410 ETPT en 2007, soit un objectif atteint à 98,3 %, et à 100 743 ETPT en 2008, soit un taux de réalisation de 99 %.

Les rémunérations ont été améliorées dans les conditions qui ont été fixées, pour la police, par le « protocole corps et carrières » et, pour la gendarmerie, par le plan d'adaptation des cadres aux responsabilités exercées – PAGRE –, l'objectif étant de parvenir à la parité globale de rémunération entre policiers et gendarmes.

Les méthodes et les moyens ont été modernisés et renforcés, l'accent étant mis en particulier sur le développement de la police technique et scientifique avec le développement du fichier automatisé des empreintes digitales – FAED – et du fichier automatisé des empreintes génétiques – FNAEG.

Il convient également de souligner la souplesse d'adaptation du ministère de l'intérieur en matière immobilière, dans la mesure où les coûts de construction ont été beaucoup plus élevés que ceux prévus au départ. Grâce à des redéploiements, la dépense prévue de 375 millions d'euros a pu atteindre 530 millions d'euros. C'est là l'un des avantages

majeurs que la LOLF offre aux ministères en leur permettant une souplesse de gestion des crédits qu'ils n'avaient pas auparavant.

Favorable du point de vue de la gestion des crédits, la LOPSI 1 a également conduit, en matière de lutte contre la délinquance et d'activité des services, à des résultats très favorables.

Alors que la délinquance générale avait augmenté de 15,3 % entre 1999 et 2002, elle a diminué de 8,2 % entre 2002 et 2005. Les résultats les plus spectaculaires ont été constatés en zone de gendarmerie où la croissance de la délinquance avait été très forte dans la période précédente.

Cette baisse de la délinquance touche également la délinquance de proximité qui a baissé de 25,1 % de 2002 à 2006, alors qu'elle avait augmenté de 10,6 % entre 1999 et 2002.

Plus intéressant encore est le taux d'élucidation qui a crû de façon importante ce qui montre à la fois que la motivation des services et la qualité de leur travail se sont améliorées : le nombre de faits élucidés par rapport à celui des faits constatés est de 34,81 % en août 2008, alors qu'il n'était que de 26,27 % en 2002.

Entrant désormais dans la période impartie à la LOPPSI 2 – loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure –, il nous faut constater que le cadre budgétaire est beaucoup plus contraint.

La mission *Sécurité* voit, dans le projet de loi de finances pour 2009, son enveloppe d'autorisations d'engagement fixée à 16 160 millions, soit une diminution de 0,5 % par rapport à l'année précédente, et celle des crédits de paiement à 16 230 millions, soit une augmentation de 2,2 %.

Au sein de cette enveloppe globale, les dépenses de personnel représentent 85 % de la mission, soit 13 800 millions, ce qui correspond à une augmentation en autorisations d'engagement et en crédits de paiement de 3,2 % par rapport à l'année dernière. Toutefois, les différentes lignes sont traitées très différemment.

L'augmentation la plus importante – elle est même massive – porte sur les crédits de pensions de retraite. Elles atteignent désormais 5,5 milliards d'euros, soit 40 % de la totalité des dépenses de personnel, en augmentation de 21 % par rapport à l'année précédente du fait d'une augmentation du taux de contribution employeur. L'augmentation est encore plus spectaculaire pour la police nationale, soit 38 % en une seule année, après que les crédits de pensions de la gendarmerie nationale ont augmenté de près de 40 % au cours de l'année 2008.

Dans ces conditions, les rémunérations des personnels en activité doivent augmenter d'une manière beaucoup plus modérée, soit 1,3 % pour la police et 0,6 % pour la gendarmerie, sachant que les rémunérations individuelles des agents vont, elles, augmenter à un rythme beaucoup plus rapide que les dotations budgétaires. Outre que les revalorisations du point d'indice ont d'ores et déjà été annoncées, soit 0,5 % en juillet et 0,3 % en octobre 2009, il convient d'ajouter le glissement vieillesse technicité – GVT – ainsi que les conséquences budgétaires de la mise en œuvre du protocole corps et carrières ou du PAGRE pour la gendarmerie.

Les services ne peuvent, dans ces conditions, tenir leur enveloppe budgétaire qu'en diminuant leurs effectifs. Pour la police nationale, le plafond d'emploi diminuera en 2009, de

2 383 ETPT, tandis que la gendarmerie connaîtra 1 246 suppressions d'ETPT, soit un peu plus de 3 600 personnels sur la seule année 2009, cet effort devant se poursuivre au cours des années suivantes.

C'est là l'un des paradoxes de la situation dans laquelle nous entrons : pour la mission *Sécurité*, les dépenses globales de personnel augmentent, de 3,2 %, mais les effectifs diminuent de 1,5 %.

Les moyens de fonctionnement hors personnel sont à peu près stables par rapport à l'année dernière, soit autour de 1 800 millions d'euros, tandis que les crédits d'investissement sont en baisse, du fait du « contrecoup » de l'achèvement de la LOPSI 1 qui a marqué un effort majeur en la matière. Les enveloppes en matière d'investissement reviennent donc à un niveau plus modéré, passant de 607 millions d'euros en 2008 à 508 millions d'euros l'année prochaine, la baisse la plus sensible étant celle des crédits de la gendarmerie nationale, soit moins 23 %.

Afin de garantir, dans ces conditions, le maintien et, si possible, la progression de l'efficacité des services avec des dotations budgétaires stables et, dans certains cas, en diminution, plusieurs réponses sont apportées.

Si la première est de donner la priorité absolue à la police scientifique, la deuxième tend à la poursuite de la réorganisation de la sécurité publique. À cet égard, deux mesures peuvent être mises en exergue.

Il s'agit, d'abord, des redéploiements entre la police et la gendarmerie, même s'il n'y en aura pas beaucoup en 2009. Dans un premier temps, les redéploiements se traduisent par des dépenses supplémentaires, car il faut réinstaller les services et muter les personnels. Dans la police nationale, pour éviter tout problème social, il avait été accepté, lors de la suppression de tel ou tel commissariat, d'appliquer la règle selon laquelle les fonctionnaires de police choisissent librement leur service et leur lieu d'affectation, ce qui s'est traduit dans bien des cas par des sureffectifs à l'impact budgétaire important. Ces sureffectifs se résorbent progressivement, ce qui permettra une répartition des effectifs de police plus conforme aux besoins de fonctionnement des services.

Aujourd'hui, nous entrons dans la période d'efficacité maximale de la réforme des redéploiements des services de police et de gendarmerie.

La seconde mesure importante tient à la diminution des effectifs de CRS et à la création d'unités nouvelles que sont les compagnies de sécurisation et les unités territoriales de quartier – UTEQ.

La réorganisation des compagnies républicaines de sécurité s'explique par le fait que l'évaluation de leurs conditions de fonctionnement montre qu'elles ne consacrent à leur cœur de métier, qui est le maintien ou le rétablissement de l'ordre public, que 15 % de leur temps, le reste étant dévolu pour l'essentiel à des activités de sécurisation, activités que les CRS ne peuvent remplir avec le maximum d'efficacité. D'une part, ces activités ne relèvent pas de leur métier et, d'autre part, les unités évoluent dans un cadre géographique qu'elles connaissent moins bien que les services de sécurité publique. L'idée a donc été d'alléger les effectifs et le nombre des compagnies républicaines de sécurité et de réorganiser les structures d'état-major, notamment zonal. Les moyens économisés de cette manière permettront la

création de compagnies départementales de sécurisation ce qui, du point de vue de l'efficacité du service, me semble très positif.

Ces compagnies, localisées dans un département déterminé, et qui y servent tout au long de l'année sauf besoin urgent dans les départements limitrophes, bénéficieront d'une formation en matière de lutte contre la délinquance – la première compagnie de sécurisation a été mise en place en Seine-Saint-Denis le 1<sup>er</sup> octobre 2008. Elles pourront par ailleurs s'appuyer sur les nouvelles unités territoriales de quartier – huit de ces unités ont été créées dans trois départements.

Troisième réponse apportée pour garantir l'efficacité des services, le réexamen des gardes statiques auxquelles la police et la gendarmerie consacrent au total à peu près 4 000 ETP.

Si des moyens de protection sont nécessaires afin de garantir la sécurité des institutions de la République – Élysée, Matignon, Assemblée nationale, Sénat... –, des ambassades – celles des États-Unis, d'Israël et de Grande-Bretagne, notamment – ou d'autres institutions comme le Palais de justice de Paris, on ne peut cependant que s'interroger sur le volume des effectifs consacrés à leur protection. C'est ainsi que la sécurité du Palais de justice de Paris immobilise plus de 500 agents, soit trois fois plus que l'hôtel de Matignon.

Autant il est nécessaire d'assurer la sécurité de l'activité juridictionnelle à Paris, autant on peut se demander si cette responsabilité doit peser à ce point sur les seuls services de la gendarmerie. C'est un domaine sur lequel il nous faut travailler en liaison avec le ministère de l'Intérieur. Il existe d'autres solutions telles que la sous-traitance, la vidéosurveillance et la mise en œuvre plus active des moyens des administrations concernées.

Quatrième et dernière piste permettant de garantir l'efficacité des services, la poursuite de l'effort de mutualisation des moyens de la police et de la gendarmerie.

Beaucoup a déjà été fait dans ce domaine, mais on peut faire plus encore. Désormais, la direction générale de la Gendarmerie nationale fait partie intégrante du ministère de l'Intérieur comme la direction générale de la Police nationale ce qui devrait permettre une meilleure synergie entre les deux services. Déjà, la mutualisation de commandes, d'actions de formation d'entretien et des matériels a été engagée. Demain, la localisation du directeur général de la Gendarmerie nationale et de son équipe rapprochée au sein même de l'ensemble immobilier de la place Beauvau permettra la recherche d'une synergie notamment en matière immobilière et de gestion des crédits. Actuellement, la gendarmerie nationale gère elle-même son immobilier contrairement à la police nationale où elle est gérée par la direction de la Programmation, des affaires financières et immobilières – DPAFI.

Il en va de même pour la gestion de crédits, sachant que si elle relève demain de la DPAFI du ministère de l'Intérieur, cela peut conduire non seulement à alléger la charge administrative de la gendarmerie nationale, mais également à réexaminer le dispositif. Alors que l'ordonnateur secondaire des dépenses de la gendarmerie nationale est aujourd'hui l'échelon zonal, la logique voudra demain que l'ordonnateur secondaire soit le préfet de département.

Le ministère de l'Intérieur a fait la preuve de la performance de sa gestion en période de vaches grasses. Il devra faire, demain, la preuve de sa performance en période de vaches maigres. Tel est, à mon avis tout l'enjeu de la LOPPSI 2.

En conclusion, je propose à la Commission d'adopter les crédits de la mission *Sécurité* tels qu'ils nous ont été soumis.

*La Commission, suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, adopte les crédits de la mission Sécurité.*

\*

\* \*

**M. le président Didier Migaud.** Nous poursuivons l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances pour 2009 en procédant, sur le rapport de M. Yves Censi, rapporteur spécial, à l'examen des crédits de la mission *Enseignement scolaire*.

**M. Yves Censi, rapporteur spécial.** La mission interministérielle *Enseignement scolaire* demeure le premier budget de l'État avec 59,99 milliards d'euros en crédits de paiement et 60 milliards d'euros en autorisations d'engagement. Elle comporte cinq programmes relevant du ministère de l'Éducation nationale et un programme relevant du ministère de l'Agriculture et de la pêche.

À périmètre constant, le budget de l'enseignement scolaire progresse de 1,2 milliard d'euros par rapport à la loi de finances pour 2008, soit une augmentation de 2,1 %.

Ce budget s'inscrit pour la première fois dans la perspective pluriannuelle 2009-2011 : à structure constante, il passera de 60 milliards d'euros en 2009 à 61,9 milliards d'euros, soit 2,8 % d'augmentation, et à 63,2 milliards en 2011, soit 2,1 % d'augmentation.

Ce budget participe à l'effort de maîtrise de la dépense publique ; il s'efforce cependant de conférer une efficacité plus grande à notre système d'enseignement. A cet effet, le ministère, d'une part, procède à des réorganisations dans de nombreux domaines et, d'autre part, améliore de façon continue la gestion des personnels de l'éducation nationale afin que la diminution du plafond d'emplois ne porte pas atteinte à la qualité de l'enseignement et ne détériore pas le niveau d'encadrement des élèves.

Plusieurs priorités seront mises en œuvre dans ce budget : l'amélioration des résultats du système éducatif, la mise en place de nouveaux services aux élèves pour atteindre une plus grande justice sociale, une organisation plus efficace et, bien sûr, l'amélioration de la situation matérielle des agents de l'éducation nationale.

Les crédits demandés doivent tenir compte de la progression importante des cotisations au compte d'affectation spéciale pensions civiles résultant de la hausse du taux retenu à compter du 1<sup>er</sup> janvier. Cette augmentation a pour effet de faire passer le total des cotisations de la mission de 13,89 milliards d'euros à 14,98 milliards d'euros, soit une progression de 1,09 milliard d'euros.

Aussi, si l'on ne tient pas compte de cette progression, le projet de budget apparaît stable par rapport à 2008, ce qui doit être salué dans le contexte particulièrement contraint que nous connaissons. Le niveau quantitatif de la présence des enseignants devant les élèves, c'est-à-dire le « face à face pédagogique », est maintenu et progresse même avec la création de 500 classes dans le premier degré.

Par ailleurs le maintien global des moyens constitue un engagement très positif alors que la démographie scolaire est en baisse.

La plus importante mesure de périmètre est liée à la fin de la mise en œuvre de la décentralisation en vertu de la loi du 13 août 2004 sur les libertés et les responsabilités

locales. Elle porte sur un montant total de 353 millions d'euros et un transfert de 11 360 ETP – équivalents temps plein.

Au total, 93 848 emplois de l'éducation nationale auront été transférés aux collectivités territoriales dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 et représentent un montant total de crédits transférés de 2,68 milliards d'euros.

Pour ce qui concerne le schéma d'emploi pour 2009, le projet de budget prévoit le non-remplacement de 13 500 emplois – en équivalents temps plein – à l'occasion des départs à la retraite ; 11 200 ETP n'ont pas été remplacés en 2008.

Ce nombre d'ETP correspond à 4 500 ETPT – équivalents temps plein travaillé. La diminution est calculée de la manière suivante : moins 7 079 ETPT concernant l'extension en année pleine des mesures d'emplois opérées à la rentrée 2008, et moins 4 500 ETPT pour ce qui est du schéma d'emploi pour 2009.

S'agissant des personnels du premier degré, 10 600 départs en retraite sont prévus en 2009. Avec 3 000 enseignants titulaires non remplacés, le taux de remplacement s'élève à 72 %.

En ce qui concerne les personnels du second degré, 15 760 départs en retraite sont prévus, dont 5 500 enseignants titulaires non remplacés ; le taux de remplacement s'élève à 65 %.

Le plafond d'emplois des programmes de la mission relevant du ministère de l'éducation nationale diminue de 1 000 754 à 977 863 ETPT.

Dans le premier degré, 500 classes seront ouvertes pour accompagner les nouveaux besoins liés à la démographie. À titre provisionnel, 500 ETP seront ouverts dans le premier degré pour la mise en place des établissements publics d'enseignement primaire.

Les lycées difficiles bénéficieront de créations de poste – soit plus 600 ETP dont 100 dans le privé, dans la continuité du plan espoir banlieue. Ces postes seront créés sur projet pour enrichir encore l'offre éducative proposée par ces établissements qui bénéficient déjà d'un taux d'encadrement de 20 % supérieur à la moyenne.

Enfin, 300 emplois d'infirmières sont créés par transformation de 300 emplois vacants de maîtres d'internat et surveillants d'externat – MI/SE – à la rentrée 2009.

Ce schéma d'emplois génère une économie de 503 millions d'euros.

Il comporte des contreparties pour les personnels : une enveloppe catégorielle de 258 millions d'euros est prévue, comprenant :

– l'extension en année pleine des mesures décidées en 2008 à hauteur de 85 millions d'euros, afin de financer la revalorisation du régime indemnitaire des directeurs d'école ;

– la nouvelle indemnité d'entrée dans le métier pour les personnels enseignants, d'éducation et d'orientation ;

– la nouvelle prime pour les enseignants du second degré effectuant au moins trois heures supplémentaires / année – HSA ;

– la revalorisation, enfin, des primes des personnels non enseignants.

Le financement des mesures catégorielles nouvelles prenant effet en 2009 s'élève à 173 millions d'euros.

Ces mesures traduisent les recommandations formulées par la « commission Pochard » sur l'évolution du métier enseignant, notamment l'amélioration des conditions

matérielles du début de carrière et le renforcement des rémunérations complémentaires des enseignants.

Dans ce cadre, les mesures suivantes seront mises en place :

– la prime d'entrée dans les métiers d'enseignement, d'éducation et d'orientation d'un montant de 1 500 euros ;

– la prime spéciale créée au bénéfice des enseignants qui assurent au moins trois heures supplémentaires hebdomadaires dans l'enseignement secondaire s'élève à 500 euros ;

– la revalorisation des taux annuels de l'indemnité de sujétions spéciales attribuée aux directeurs d'école et aux directeurs d'établissement spécialisé. Elle représente un coût budgétaire de 16,5 millions d'euros. Dans l'enseignement privé, une revalorisation des carrières des maîtres auxiliaires en adjoints d'enseignement et des adjoints d'enseignement en certifiés est également prévue, pour un coût estimé à 1,2 million d'euros en tiers d'année.

Il est prévu de reconduire les effectifs des personnels sous contrat aidé à leur volume de septembre 2008 : il s'agit des emplois de vie scolaire, qui peuvent être affectés à l'accompagnement d'élèves handicapés ou bien à l'assistance administrative des directeurs d'école. La programmation prévoit un volume de 42 500 emplois de vie scolaire. On notera la signature de conventions régionales entre le ministère et l'ANPE, prévoyant des actions d'accompagnement et de formation en faveur des personnels sous contrat aidé.

En effet, il est essentiel de renforcer les actions de formation en faveur des titulaires de contrats aidés, car les statistiques montrent qu'à l'issue du contrat, 31,7 % des salariés en contrats d'accompagnement dans l'emploi – CAE – et 20,1 % des salariés en contrats d'avenir – CAV – se sont réinsérés dans un emploi durable. Ce résultat est encourageant mais doit être amélioré.

Je souligne à nouveau que la courte durée de ces contrats conduit à « perdre » la personne recrutée au moment où elle a acquis une compétence dans l'établissement et où, sur le plan personnel, elle a pu s'implanter dans sa région. Une stabilisation de ces postes serait de loin préférable, pour le bon fonctionnement de l'établissement et l'engagement humain auprès des élèves handicapés. Il faudrait pour cela ouvrir à l'administration scolaire la possibilité de recruter des personnels en contrat à durée indéterminée.

Par ailleurs, le projet de budget financera les priorités fixées par le Gouvernement. Il traduit les priorités fixées en matière d'éducation : la généralisation de l'accompagnement éducatif et la poursuite des efforts engagés en vue de la scolarisation des élèves handicapés. S'y ajoute à partir de cette année la volonté de rationaliser et d'améliorer l'organisation du remplacement des enseignants.

L'accompagnement éducatif a été mis en place à la rentrée scolaire 2007 dans les collèges de l'éducation prioritaire, puis a été généralisé à l'ensemble des collèges publics et privés sous contrat à la rentrée 2008. Le dispositif a également été étendu à toutes les écoles élémentaires relevant de l'éducation prioritaire, en particulier à celles relevant des réseaux « ambition réussite » ainsi qu'à toutes les écoles volontaires.

Le dispositif des heures supplémentaires défiscalisées grâce au décret du 4 octobre 2007 a très bien fonctionné. En 2009, 323 millions d'euros seront consacrés à cet accompagnement éducatif, 183 millions venant s'ajouter aux 140 millions inscrits à ce titre dans la loi de finances pour 2008. Ces crédits se répartiront ainsi :

– 115 millions d'euros pour la rémunération d'environ 3 millions d'heures supplémentaires effectives qui pourront être accomplies par les enseignants volontaires ;

– 134 millions d'euros pour rémunérer 6 000 assistants d'éducation dont le recrutement a été engagé en 2008 ;

– 54 millions d'euros affectés à des subventions versées aux collectivités territoriales, aux établissements privés sous contrat ou à des associations complémentaires de l'école ou du monde de la culture ou du sport ;

– 20 millions d'euros, enfin, en provenance du Centre national pour le développement du sport – CNDS –, de même qu'en 2008.

Les stages de remise à niveau proposés aux élèves pendant les vacances scolaires correspondent à une réelle attente des familles : un premier bilan fait état de la participation de plus de 120 000 élèves aux stages organisés durant l'été 2008, par exemple.

Un dispositif de réussite expérimentale a été mis en place dans 200 lycées difficiles à la rentrée 2008. Laboratoires de la réforme du lycée, ces établissements proposent des stages de remise à niveau pendant les vacances et un accompagnement tout au long de l'année : les stages incluent des séances de révision et d'approfondissement, un encadrement méthodologique pour se préparer aux examens et un accompagnement à l'orientation et des ateliers de langues vivantes.

L'intégration des élèves handicapés en milieu scolaire ordinaire progresse : 162 000 élèves handicapés étaient scolarisés à la rentrée 2007 ; ils sont 10 000 de plus à la rentrée 2008. Sur cet effectif, 110 800 élèves sont intégrés à une classe ordinaire et 51 200 bénéficient d'un dispositif collectif au sein d'un établissement scolaire : classe d'intégration scolaire – CLIS – dans le premier degré et unités pédagogiques d'intégration – UPI – dans le second degré.

Après 250 unités ouvertes à la rentrée 2008, 200 nouvelles unités seront créées à la rentrée 2009, soit 166 pour l'enseignement public et 34 pour le privé.

Le nombre d'unités pédagogiques d'intégration – UPI – dans le second degré en 2009 sera donc de 1 600, l'objectif fixé par le ministère étant de disposer de 2 000 unités en 2010.

L'accompagnement de ces élèves est assuré par les auxiliaires de vie scolaire - AVS – chargés d'un accompagnement individuel – 9 500 auxiliaires rémunérés au titre des dépenses de personnel à hauteur de 210 millions d'euros – et par 2 000 auxiliaires de vie scolaire chargés d'un accompagnement collectif dont le coût s'élève à 42,6 millions d'euros.

Le manque de formation des auxiliaires de vie scolaire avait été critiqué et il faut noter une certaine amélioration en ce domaine : le cahier des charges de la formation adressé à toutes les académies a précisé l'ensemble des tâches accomplies par les AVS. Une offre accrue de formation a été proposée.

Des préconisations ont été adressées aux services déconcentrés pour favoriser le recrutement de personnels sur des contrats de trois ans pour une plus grande stabilité et une meilleure efficacité de ces personnels.

Concernant l'amélioration du remplacement, le Gouvernement a prévu la création d'une agence du remplacement pour améliorer les caractéristiques du remplacement. Le ministère, constatant que le taux de mobilisation des 25 000 enseignants du second degré affectés sur des missions de remplacement plafonne à 85 %, souhaite améliorer ce taux. Il s'agit d'un taux net, l'utilisation des moyens de remplacement ramenée aux moyens budgétaires affectés est de 65 %.

Si la future agence du remplacement doit constituer, comme cela est évoqué par le ministère, un organe d'analyse et de planification, elle ne saurait jouer un rôle de gestion du

personnel affecté au remplacement. Cette gestion doit en effet prendre place au niveau des académies, afin que les données locales soient prises en compte, et une gestion centralisée moins efficace que la gestion actuelle et serait mal comprise des personnels concernés.

Si l'agence est un outil d'identification des besoins et de définition des bonnes pratiques, elle sera très certainement utile, mais il n'est pas certain que ses recommandations se traduisent dès 2009 par un gisement important d'économies de personnel. Le Gouvernement attend pourtant de cette efficience accrue une mobilisation de la ressource enseignante permettant d'économiser 3 000 emplois affectés au remplacement dans le secondaire. En fait, le Gouvernement souhaite faire revenir le nombre des titulaires sur zone de remplacement au niveau de 2006, car ce nombre a augmenté de 6 000 personnes en deux ans, en fonction des décisions prises de manière déconcentrée par les académies.

Afin de rendre la dépense publique plus efficace, est prévue la réaffectation dans les classes de 1 500 enseignants des 1<sup>er</sup> et 2<sup>nd</sup> degré, mis à disposition ou déchargés de cours, situation qui concerne encore 10 000 personnes.

L'organisation de l'école primaire sera modifiée afin de donner un plus grand pouvoir d'initiative à la communauté. Le PLF 2009 prévoit la création de 500 emplois d'agents administratifs pour encourager les premières créations d'établissements publics d'enseignement primaire – EPEP.

Le ministère a instauré cette année à titre expérimental un dispositif assurant la poursuite des cours au mois de juin dans les établissements centres d'examen du baccalauréat pour les classes de seconde et de première. L'expérimentation a été concluante et sera généralisée en 2009, avec une enveloppe de crédit de 15 millions d'euros prévue. Il s'agit bien là d'une utilisation plus efficace de l'argent public puisque chaque semaine de cours au lycée coûte 250 millions d'euros.

Les expérimentations autorisées par l'article 34 de la loi sur l'avenir de l'école se développent. Elles sont conduites pour 44,5 % d'entre elles au collège et 49,7 % d'entre elles au lycée. L'année 2007-2008 se caractérise par une très forte augmentation des projets en lycées généraux et technologiques et en lycées professionnels : 423 projets ont été recensés. Le thème de la réussite en seconde y est privilégié afin d'accompagner les élèves à passer le cap de cette classe, de réduire le taux de redoublement et de favoriser une orientation positive de l'élève.

En 2007-2008, comme l'année précédente, la très grande majorité des expérimentations concerne l'enseignement des disciplines, l'interdisciplinarité et l'organisation pédagogique de la classe.

La mise en place du socle commun des compétences et des connaissances, associée aux nouvelles dispositions de la LOLF, a conduit à renouveler le dispositif national d'évaluation des acquis des élèves tout au long de la scolarité obligatoire. Ainsi, deux protocoles nationaux d'évaluation des résultats scolaires des élèves seront mis en place en janvier 2009 pour les élèves de CM2 et en mai 2009 pour les élèves de CE1. Ces protocoles permettront de dresser un bilan complet des connaissances et compétences acquises en français et en mathématiques par chaque élève scolarisé dans une école publique ou privée sous contrat.

Les comparaisons entre écoles ne seront pas possibles, les résultats des évaluations aux niveaux national, académique et départemental seront accessibles sur un site du ministère de l'éducation nationale. En outre, les résultats de chaque enfant seront directement communiqués par le maître de la classe aux parents. Ainsi les évaluations constitueront une information tant pour les familles qu'un outil de pilotage au niveau des écoles, des

établissements, départements, académies et bien sûr au niveau national dans les comparaisons internationales.

Je propose, en conclusion, à la Commission d'adopter les crédits de la mission *Enseignement scolaire*.

**M. Gaël Yanno.** Concernant l'évaluation des acquis des élèves, il est des collectivités au sein de la République française – la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie – qui assument pleinement la compétence de l'enseignement primaire.

En Nouvelle-Calédonie, où le transfert est intervenu au 1<sup>er</sup> janvier 2000 suite à l'accord de Nouméa et à sa transcription dans la loi organique, on constate dix points d'écart avec la réussite scolaire en métropole, sachant qu'au sein même de la Nouvelle-Calédonie existent d'autres écarts entre la province des Îles, la province Nord et la province Sud.

Sans remettre en cause le transfert de compétence, il conviendrait d'opérer une évaluation globale du niveau scolaire des petits Français quelles que soient les écoles qu'ils fréquentent sur le territoire de la République, afin de ne pas laisser à la dérive certains élèves du primaire.

**M. Yves Censi, rapporteur spécial.** Les écarts se constatent partout en France. C'est un vrai problème national qui intègre tous les élèves.

L'évaluation dans le cadre du socle commun devra prendre en compte les diversités de situation. C'est en tout cas un sujet qui mérite d'être évoqué dans l'hémicycle.

*La Commission, suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, adopte les crédits de la mission Enseignement scolaire.*

