

A S S E M B L É E N A T I O N A L E
DOUZIÈME LÉGISLATURE

Bulletin des Commissions

2004 – N° 11

Du mercredi 21 au jeudi 29 avril

Service des Commissions

SOMMAIRE

	PAGES
AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES	
• Réunion commune avec la commission de la santé et de la sécurité sociale du Bundestag allemand, sur la réforme des retraites et la réforme de l'assurance maladie	6733
• Informations relatives à la commission	6759
AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE	
• Informations relatives à la commission	6761
AFFAIRES ÉTRANGÈRES	
• Contrat de volontariat de solidarité internationale <i>Examen du rapport</i>	6763
• Audition de M. Andreas Khol, <i>président du Conseil national autrichien</i>	6771
FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN	
• Air France <i>Examen du rapport</i>	6777
• Reconfiguration des rapports spéciaux.....	6782
• Application de la loi organique relative aux lois de finances <i>Examen des propositions de la mission d'information</i>	6783
• Air France <i>Examen des amendements (art. 88)</i>	6796
• Perspectives financières européenne 2007-2013 <i>Communication</i>	6797
• Contrôle sur pièces et sur place de l'IRSN <i>Compte rendu</i>	6804

	PAGES
• Mission d'évaluation et de contrôle <i>Auditions sur la clarification du financement du système ferroviaire</i>	6813
• Informations relatives à la commission.....	6813
LOIS CONSTITUTIONNELLES, LÉGISLATION ET AMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA REPUBLIQUE	
• Élection des sénateurs <i>Examen des amendements (art. 88).....</i>	6815
• Protection personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel <i>Examen des amendements (art. 88).....</i>	6816
• Informations relatives à la commission.....	6817
COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES	
• Économie numérique.....	6819
• Divorce.....	6835
MISSION D'INFORMATION SUR L'ACCOMPAGNEMENT DE LA FIN DE VIE	
• Auditions	6845
• Réunion de travail de la mission	6845
MISSION D'INFORMATION SUR LA PROBLÉMATIQUE DE L'ASSURANCE MALADIE	
• Organisation des travaux	6847
• Auditions	6848
• Table ronde : « professions de santé ».....	6848
• Auditions	6848
• Informations relatives à la mission d'information.....	6849
MISSION D'INFORMATION SUR LA SÉCURITÉ DU TRANSPORT AÉRIEN DE VOYAGEURS	
• Table ronde sur les facteurs humains (formation, travail en équipage)	6851
• Table ronde sur le contrôle du trafic aérien.....	6852

	PAGES
DÉLÉGATION AUX DROIT DES FEMMES ET À L'ÉGALITÉ DES CHANCES ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES	
• Audition.....	6855
MISSION D'INFORMATION DE L' ASSEMBLÉE NATIONALE ET DU BUNDESTAG SUR L'OFFICE FRANCO-ALLEMAND POUR LA JEUNESSE	
• Auditions	6857

AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES**Jeudi 12 février 2004**

*Présidence de M. Jean-Michel Dubernard, président,
et de M. Klaus Kirschner, président de la commission de la santé
et la sécurité sociale du Bundestag allemand*

M. Klaus Kirschner, président de la commission de la santé et de la sécurité sociale du Bundestag : Chers collègues, et avant toutes choses chers collègues de notre commission jumelle, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale française, cher collègue et président, Monsieur Dubernard, c'est avec chaleur que je vous souhaite à tous la bienvenue. Je suis heureux que nous soyons parvenus à nous rencontrer et que nous puissions avoir aujourd'hui cette réunion commune de nos commissions. C'est une première. Je vous souhaite la bienvenue au Centre Marie-Elisabeth-Lüders. C'est un bâtiment neuf, terminé ces jours-ci et où nous avons également assisté hier à une importante audition publique portant sur le thème des retraites : l'un des problèmes dont nous voulons discuter ensemble aujourd'hui et, nous le savons, un sujet qui fait l'objet de débats en France. Nous avons à peu près les mêmes problèmes, d'une part, du côté des recettes, du fait du chômage élevé, d'autre part, du côté des dépenses, du fait de l'évolution démographique, de la modification de la pyramide des âges de nos sociétés. L'ordre du jour de notre réunion commune prévoit la discussion des problèmes de la sécurité sociale allemande et française et des réformes décidées ou prévues ayant pour but la stabilisation du système et son adaptation à un cadre global en évolution. Je crois qu'il serait bien pour les deux commissions de s'écouter mutuellement, de savoir quels sont les problèmes en France et en Allemagne.

Ce n'est qu'au début de l'année que nous avons adopté une loi importante dans le domaine de la politique de santé. Nous sommes actuellement en plein débat parlementaire à propos de la réorganisation du régime légal des retraites. Nous allons conclure dans les prochaines semaines. Cela signifie aussi que nos débats sur ce sujet sont très denses. Ils ne se limitent pas, en définitive, seulement à notre commission mais s'étendent aussi à la population.

Je dois encore vous présenter quelques personnes : de gauche à droite, ce sont mes collègues du SPD, de l'Alliance 90/Les Verts, du FDP et les collègues du groupe parlementaire CDU/CSU. A ma gauche se trouvent mon représentant et collègue, M. Zöller du groupe parlementaire CDU/CSU, les membres du secrétariat ainsi que la chef de service des Affaires internationales et européennes. Encore une fois, soyez les bienvenus. Nous nous réjouissons de cette discussion et sommes heureux de cette rencontre. Je pense qu'elle marque le début d'un dialogue intensif que nous voulons avoir ensemble.

M. Jean-Michel Dubernard, président de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale : Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les députés, je voudrais tout d'abord saluer les membres de la commission de la santé et de la sécurité sociale du Bundestag qui sont aujourd'hui présents. Je sais combien votre agenda parlementaire est chargé en cette semaine de séance. Ensuite, Monsieur le président, je voudrais vous remercier de votre invitation à venir à Berlin tenir une réunion commune dans cette salle magnifique dont nous pouvons presque dire que nous l'inaugurons aujourd'hui.

La délégation de l'Assemblée nationale est composée de M. Denis Jacquat, député UMP de la Moselle, M. Jean-Luc Préel, député UDF de Vendée, M. Jean-Marie Le Guen, député socialiste de Paris, M. Yves Bur, député UMP du Bas-Rhin, M. Marc Bernier, député UMP de Mayenne, Mme Maryvonne Briot, députée UMP de Haute-Saône. Pour ma part, je suis député UMP du Rhône, et plus précisément de Lyon.

Nous voulons discuter ensemble maintenant des problèmes de l'assurance maladie et des retraites, ce qui me semble particulièrement opportun. S'agissant de l'assurance maladie, vous avez déjà entrepris, dans le cadre de votre plan d'ensemble Agenda 2010, une réforme qui s'applique depuis le 1^{er} janvier 2004. Nous, en France, ne sommes par contre qu'au début de ce processus de réforme. C'est pourquoi, il est très intéressant pour nous de venir discuter des modalités et des effets de cette réforme en Allemagne. D'un point de vue politique, il est aussi intéressant de venir ici étudier de près des réformes profondes mises en œuvre par un gouvernement de coalition associant sociaux-démocrates et verts, mais adoptées par la majorité et l'opposition. Je suis convaincu qu'une telle réforme est très riche d'enseignements pour les députés français. Ce sont les raisons pour lesquelles je me réjouis particulièrement de cette réunion d'aujourd'hui.

Avant d'aborder séparément chacun des thèmes, retraites puis assurance maladie, je souhaiterais évoquer le cadre général dans lequel s'inscrivent ces deux réformes. L'assurance maladie et les retraites constituent les fondations de ce qu'on appelle en France le « pacte social », le contrat social. Elles sont les biens communs les plus précieux de nos deux nations, ce

qui souligne l'importance de sauvegarder ces systèmes. Or, dans nos deux pays, le statu quo signifie la désintégration de ces deux piliers de notre protection sociale, c'est-à-dire que pour les conserver, il nous faut les réformer profondément. Ensuite, nos deux pays sont deux vieilles nations qui sont peuplées de citoyens de plus en plus âgés. Je sais que le Bundestag s'est déjà penché sur ce problème et a créé sous la législature précédente ce que vousappelez une « commission d'enquête » sur le changement démographique et ses conséquences, initiative dont l'Assemblée nationale pourrait d'ailleurs s'inspirer. Le vieillissement de la population constitue à la fois le moteur et la contrainte des réformes relatives à l'assurance maladie et aux retraites. Les économies de nos deux pays ont des taux de croissance réduits et le nombre d'emplois créés est insuffisant. Dans un contexte de compétitivité dégradée, il serait inopportun d'augmenter les prélèvements sociaux pour combler les déficits.

En ce qui concerne les retraites, nous avons voté la loi du 21 août 2003. Cette loi constitue pour la France la réponse à un triple défi : défi politique, défi démographique et défi social voire sociétal. Le défi politique est le suivant : une véritable réforme des retraites a longtemps été conçue en France comme un serpent de mer ou, à tout le moins, une réalité inaccessible. Il y a eu en 1993 une réforme dite « réforme Balladur », du nom de l'ancien Premier ministre, comportant quelques mesures courageuses, la durée de cotisation a été allongée dans le secteur privé, les modalités de calcul de la retraite et de l'indexation ont été modifiées. Cette réforme n'en était pas moins partielle et une décennie de mise en œuvre progressive a fait ressortir la nécessité d'une réforme globale incluant notamment la fonction publique et s'inscrivant dans la durée. Mais cette décennie n'a pas produit de nouvelles mesures, elle a été le temps de la réflexion, de la maturation. Du livre blanc élaboré par le Gouvernement Rocard en 1991 au rapport du Comité d'orientation sur les retraites de 2001 mis en place par Lionel Jospin se sont succédé les constats parfois contradictoires de la nécessité d'une réforme plus profonde, nécessité toujours repoussée.

Le gouvernement actuel a, dès son entrée en fonction, voulu qu'à la réflexion succède enfin l'action. Le choix a été fait – et mérite d'être souligné tant il est rare dans un pays comme la France – de consulter les partenaires sociaux sur les grandes lignes de cette réforme au cours des mois de février et mars 2003. L'avant-projet de texte issu de ce dialogue a été amendé à la suite d'une négociation avec les partenaires sociaux, certains assumant le résultat de ces discussions, d'autres misant plutôt sur la contestation sociale. Après dix ans de réflexion et d'hésitations et au terme d'un débat public et parlementaire particulièrement dense – près de 9 000 amendements et je crois, le deuxième débat de la V^e République au niveau de sa longueur – la loi du 21

août 2003 a été votée, laquelle apporte une vraie réponse au défi majeur que constitue l'évolution démographique française.

Le principal défi était, comme je l'ai déjà dit, le contexte démographique. Comme l'Allemagne, la France a fait le choix de ne pas remettre en cause le système de retraites, de garantir un niveau de retraite fondé sur un taux de remplacement maintenant un lien entre revenu issu de l'activité professionnelle et niveau de retraite. L'ancien système de retraites se dirigeait vers un déficit chiffré à environ 50 milliards d'euros en 2020 dont 28 milliards imputables aux régimes de la fonction publique. Une « solution » aurait consisté à laisser se dégrader le montant des pensions. Socialement inacceptable, elle n'a à aucun moment été envisagée. Une autre solution aurait été d'accepter une hausse des prélèvements afin d'assurer le financement du régime : socialement difficile, elle était économiquement insupportable puisqu'elle aurait durablement dégradé la compétitivité de notre économie et aurait été incompatible avec nos engagements communautaires. Ces solutions n'étaient en réalité que des replâtrages repoussant le problème sur les générations futures.

La loi du 21 août a donc consisté à mettre en œuvre une vraie réforme, une réforme, pas une révolution. Cette loi ne remet pas en cause les fondements essentiels des régimes de retraites français : il s'agit toujours d'un système de répartition assis sur les revenus issus de l'activité professionnelle et assurant une solidarité intergénérationnelle. La loi a également prévu une réforme globale, pas une réformette : pour la première fois, les modifications touchent l'ensemble des actifs puisqu'elles concernent à la fois les salariés du secteur privé et ceux des trois fonctions publiques, d'Etat, locale et hospitalière.

En quoi cette réforme consiste-t-elle ? Tout d'abord en un allongement de la durée de cotisation équitable, progressif et évolutif. Il aurait été simple de repousser l'âge de la retraite de 60 à 62 ans. Mais cela aurait présenté l'inconvénient d'une grande rigidité, socialement injuste pour les actifs ayant commencé à travailler très tôt. Elle n'aurait pas été d'une grande efficacité pour ceux ayant eu des carrières courtes. Il a donc été décidé de porter de 37 ½ à 40 années la durée de cotisation requise – quel que soit le ou les régimes d'affiliation – et avec ces 40 années, il est possible d'obtenir l'intégralité de sa retraite. Il s'agit donc d'une réforme équitable. Cet allongement de la durée de cotisation se fait progressivement jusqu'en 2008 et les conséquences de durées de cotisation inférieures à 40 années ne se feront sentir pleinement qu'à compter de 2020. Cet allongement des durées de cotisation est aussi évolutif puisque la loi met en place des règles de calcul permettant qu'à l'avenir les gains d'espérance de vie soient équitablement partagés entre périodes d'activité et périodes de retraite : ainsi la durée d'assurance devrait augmenter à 41 ans en 2008 et peut-être à près de 42 ans en

2020. Conséquence de cet allongement de la durée d'assurance, la loi prévoit des mesures destinées à favoriser le maintien en activité des seniors : possibilité de travailler au-delà de la limite d'âge pour compléter sa retraite, amélioration de la retraite au-delà des 40 années d'assurance requises, renchérissement du coût des préretraites. Cet encouragement au maintien en activité combiné aux évolutions démographiques prévisibles devrait permettre à la France de boucler le financement des retraites jusqu'en 2020 et l'aider à remplir les engagements souscrits au niveau communautaire en termes d'emploi des seniors.

Le troisième défi est d'ordre social voire sociétal. La réforme des retraites n'est pas seulement une affaire comptable mais aussi l'expression de la solidarité. Solidarité entre les générations mais aussi entre les diverses composantes de la société. Dès lors, il était impératif que la réforme réaffirme cette dimension. Tel est le cas, par exemple, avec une plus grande équité entre régimes, donc entre le secteur privé et la fonction publique, mais aussi entre régimes du secteur privé – par exemple, avec la création de retraites supplémentaires pour les commerçants. Ensuite l'objectif a été de parvenir pour les actifs les plus modestes à une retraite équivalente à 85 % du SMIC – salaire minimum garanti – et à un relèvement des pensions minimales. Je pense qu'il existe sur ce point des similitudes entre ces dispositions et les mesures relatives à la pension minimale que vous avez adoptées en février 2001. Il a en outre été prévu la possibilité pour les salariés ayant commencé à travailler avant 16 ans de partir avec une retraite à taux plein avant l'âge de 60 ans. A été également supprimée la différence entre hommes et femmes dans les dispositifs de réversion tout en compensant, par exemple, les désavantages en terme de retraite liés aux périodes d'éducation des enfants. De ce point de vue, je crois que nos dispositifs de validation et de bonification sont d'inspiration semblable à ce que vous avez vous-mêmes voté. La loi du 21 août 2003, sans remettre en cause le système de répartition a facilité l'accès des Français à l'épargne-retraite. C'est une épargne volontaire mais j'y vois aussi une convergence entre nos deux pays.

Concernant l'assurance maladie, notre déplacement a lieu à un moment très approprié. Le gouvernement français a créé fin 2003 un organisme, appelé « Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie », dont le nom sonne particulièrement bien. 53 personnalités venues de tous les horizons y sont représentées, dont trois députés, deux faisant partie de la présente délégation : M. Jean-Marie le Guen, et moi-même pour la majorité. Ce Haut conseil a été chargé d'établir un « diagnostic partagé » de l'état de notre système d'assurance maladie et de formuler des propositions, un peu dans l'esprit de ce que vous avez fait avec la Commission Rürup. Le Haut conseil a rendu son rapport à la fin du mois dernier, donc fin janvier, et le gouvernement a commencé le 9 février, il y a donc deux jours, les discussions avec l'ensemble des différents partenaires. Ces discussions devraient être terminées en mai/juin

et un projet de loi pourra être présenté en juin/juillet. Les propositions ont été mises au point de façon consensuelle entre tous les experts des différents secteurs venant des assurances ou représentant les patients, les professions de santé, les syndicats et naturellement les employeurs. Les points essentiels sont les suivants. Premièrement, il faut une réforme de structure car les déficits de l'assurance maladie présentent un caractère structurel. Deuxièmement : il y a une confusion des responsabilités : on ne sait plus qui décide de quoi au sein de l'assurance maladie et du système de santé en général, c'est véritablement très frappant en France. Troisièmement : la qualité et l'organisation des soins sont insuffisantes : il y a un déficit d'évaluation.

La contrainte est d'éviter tant le rationnement des soins que l'explosion du montant des cotisations et de renforcer la qualité et la coordination des soins avec des mécanismes de régulation rénovés, en associant notamment les assurances complémentaires. Il faut mieux définir les prestations de santé que l'assurance maladie doit rembourser en adoptant le critère de l'efficacité et de l'efficience (rapport qualité/prix). Il faut en outre clarifier les relations financières entre l'État et les régimes de sécurité sociale et promouvoir les bonnes conduites des assurés en les informant mieux sur les systèmes de santé. Nous possédons un rapport de synthèse qui est très intéressant et qui constitue vraiment une base solide pour d'autres réflexions.

Maintenant, sans anticiper les débats à venir, je voudrais effectuer une comparaison entre les mesures décidées en Allemagne et les mesures qui pourraient être prises en France, notamment en ce qui concerne les assurances complémentaires. Je voudrais encore rappeler à ce sujet que deux ou trois membres de la commission ont également pu participer à une rencontre avec Mme Ulla Schmidt et vous-même. A cette rencontre étaient présents différents députés français et décideurs français du secteur de la sécurité sociale et ils eurent la chance d'y rencontrer non seulement des responsables politiques mais encore nos collègues, des représentants du gouvernement, la ministre, mais aussi les représentants des syndicats, de l'assurance maladie. Lorsque je suis rentré de cette réunion, pendant tout le vol de retour j'étais encore impressionné par la profondeur et le sérieux des réflexions qui y avaient été menées et de l'équilibre auquel vous aviez pu parvenir entre tous les partis avec cette réforme. Lorsque je reviens encore sur ma comparaison entre ce que vous avez fait, et ce que nous pouvions faire, je dirais qu'en ce qui concerne la méthode, la réforme allemande a été menée dans la plus grande concertation. Cela nous a tous fortement impressionnés car cette culture du consensus, ce grand art du compromis entre les diverses majorités politiques du Bundestag et du Bundesrat ont conduit à ce que la réforme soit votée à une grande majorité. Je souhaite ardemment qu'un accord de ce type entre la majorité et l'opposition, qui marque selon moi une certaine maturité politique, soit aussi possible en France. Nous pourrions également nous inspirer de ce qui a été

récemment organisé par le ministère de la Santé allemand pour expliquer aux citoyens la réforme du système de santé : pendant quatre jours, 100 experts ont répondu à plus de 8 000 questions téléphoniques sur ce sujet. Vous avez également créé un site Internet *ad hoc* à ce sujet. J'estime remarquable cet effort de proximité avec les citoyens. La réforme menée en Allemagne est une réforme de qualité, qui est non pas une sortie par le bas mais par le haut, en accroissant la transparence du système. La création d'un Institut pour la qualité et la rentabilité du système de santé, chargé de l'évaluation des soins, des pratiques médicales, de l'efficacité des thérapies et des produits de santé est à cet égard très intéressant. Car nous avons la conviction que le « demi-dieu en blanc », comme vous appelez les médecins, doit se former continuellement et également mieux informer ses patients.

Il existe aussi un deuxième point. C'est justement la révision du périmètre des biens et des services médicaux remboursables. Vous y êtes attaqués, par exemple en supprimant les cures thermales ou la possibilité de se les faire rembourser. Cela fut très courageux et il faudrait faire preuve en France aussi d'une ferme volonté politique. Même chose pour le développement du médecin référent et des réseaux, formules qui n'ont cependant pas eu le succès escompté en France. La réforme menée en Allemagne conduit même à diminuer le taux de cotisation : en France, il serait déjà bien de pouvoir le stabiliser. S'agissant de l'hôpital, les problèmes sont comparables, notamment en ce qui concerne la pénurie de médecins. Nous devons appliquer les directives européennes et avons justement des difficultés à appliquer la tarification à la pathologie. Deux points de la réforme allemande feront très certainement l'objet de débats en France : à savoir davantage responsabiliser les patients en mettant fin au tout-gratuit et en adoptant éventuellement un mécanisme comparable à la « taxe de cabinet » appliquée maintenant en Allemagne. Il me semble également très difficile d'introduire en France un nouveau système de rémunération pour les médecins libéraux basé sur une rémunération fondée sur une grille de morbidité pour certaines maladies.

Il me faut rappeler une particularité française, à savoir la surconsommation de médicaments et de produits pharmaceutiques : nous sommes les premiers dans ce domaine en Europe. L'un de ses corollaires est le développement des résistances bactériennes et des virus dans les hôpitaux. C'est un grave problème en France. En Allemagne, le comportement de prescription des médecins de ville est différent. Je pense que cela peut nous servir de modèles.

En conclusion : vous avez déjà réalisé votre réforme, nous ne sommes qu'au début d'un long chemin, dans lequel le Parlement et notre commission joueront leur rôle. La rencontre d'aujourd'hui avec des

représentants de la majorité et de l'opposition est certainement très utile dans la préparation de cette réforme de l'assurance maladie et constituera sûrement une référence dans nos débats à venir. Je vous remercie beaucoup de nous avoir invités à un moment aussi favorable non seulement pour la France mais également pour l'Allemagne.

Le président Klaus Kirschner : Nombre de choses, dans ce que vous avez dit et exposé, nous rappellent les discussions, les débats que nous devons mener non seulement publiquement mais aussi ici au Parlement, et naturellement en particulier ici au sein de la commission compétente pour la santé et de la sécurité sociale. Vous avez mentionné à ce propos la réforme de l'assurance maladie entrée en vigueur le 1^{er} janvier. C'est une partie du plan d'ensemble « Agenda 2010 ». Vous avez entièrement raison et je tiens à le répéter encore une fois ici, elle est le résultat d'un effort commun du gouvernement fédéral, de la coalition gouvernementale du SPD, de l'Alliance 90/Les Verts, de la CDU/CSU et également du Bundesrat. Il est très important que les Länder, qui interviennent justement beaucoup dans le domaine de la santé et doivent donner leur accord au Bundesrat, soient partie prenante dans la discussion. Cela a naturellement exigé de faire des compromis de toutes parts, mais vous connaissez cela grâce à votre expérience du travail parlementaire. Ce fut aussi le cas chez nous l'été dernier.

Chez nous, tout comme chez vous, le régime légal de l'assurance maladie et des retraites sont des piliers essentiels de la sécurité sociale, complétés dans notre pays par l'assurance chômage et par l'assurance dépendance, cette dernière constituant le pilier le plus récent de notre système de protection sociale. Mais leur point commun est qu'elles nous causent de très nombreux soucis financiers. Dans le régime légal d'assurance maladie, notre taux de cotisation moyen est de 14,3 % environ. Celui-ci est financé à égalité par les employeurs et les employés. Il est de 19,5 % pour les retraites, de 6,5 % pour l'assurance chômage et de 1,7 % pour l'assurance dépendance. Cela montre déjà les efforts que nous devons faire pour que ces taux de cotisation n'augmentent pas plus et explique aussi les mesures que nous avons dû prendre dans le cadre du régime légal d'assurance maladie. Je voudrais préciser encore une fois que le but de cette réforme est non seulement de stabiliser le taux de la cotisation d'assurance maladie au taux actuel de 14,3 % environ, mais aussi de l'abaisser. Politiquement, c'est la seule manière de pouvoir présenter à la population, aux personnes concernées, les actions considérables que nous avons entreprises : par exemple, le paiement de taxes supplémentaires, la taxe de cabinet, l'augmentation de la participation financière aux produits pharmaceutiques, aux médicaments, aux dispositifs médicaux et aux frais de séjour à l'hôpital. C'est pourquoi, l'acceptation de cette loi, laquelle fait aussi l'objet d'un vif débat public chez nous, débat mené en ce moment jour après

jour dans les médias, ne peut être obtenue que si l'on réussit simultanément à abaisser à moyen terme le taux de cotisation.

Je veux faire observer que nous avons beaucoup de similitudes et également de problèmes communs, par exemple, en ce qui concerne les dépenses publiques finançant l'assurance vieillesse. Par rapport au produit intérieur brut, les dépenses en France s'élèvent à environ 10,6 % et en Allemagne à 10,5 %. Concernant le taux de chômage, nous nous situons presque au même niveau.

En matière de démographie et d'augmentation du nombre de personnes âgées, en 2050 l'espérance de vie moyenne des femmes en Allemagne atteindra 84 ans et 80 ans chez les hommes. Nous nous en réjouissons. Mais naturellement, cela signifie à l'inverse que les problèmes pour les systèmes de sécurité sociale ne seront pas réduits mais plus importants. Et là, je voudrais aussi faire remarquer que nous devons moins discuter de savoir si nous relevons ou non maintenant l'âge de la retraite, mais plus de savoir s'il est possible de réussir à maintenir réellement au travail les personnes plus âgées, entre 55 et 65 ans, ou à les ramener au travail. Si l'on effectue des comparaisons au niveau international, nous avons un sous-emploi notable, en particulier chez les femmes, mais aussi chez les hommes. Il est d'autant plus important que nous puissions maintenir ces personnes au travail et que notre économie profite de leur expérience. Pour moi, c'est l'un des problèmes capitaux devant lesquels nous nous trouvons.

Une remarque concernant le vieillissement de la population : nous nous trouvons devant des problèmes énormes mais cela n'est pas totalement nouveau. En 1950, il y avait pour chaque personne âgée de plus de 65 ans 6,9 personnes âgées de 15 à 65 ans. En l'an 2000 ce rapport n'est plus que de 4,1, ce qui signifie qu'entre 1954 et 2000 le groupe des personnes âgées entre 15 et 65 ans s'est presque réduit de moitié. Ce chiffre va encore se réduire de moitié d'ici 2040. Cela montre naturellement les défis démographiques de plus en plus lourds auxquels nous faisons face.

Concernant les dépenses de santé, les conditions en France et en Allemagne sont à peu près les mêmes, tant dans le domaine de la prescription des médicaments que de leur nécessité. Vous avez parlé de « soins hospitaliers ». La totalité des dépenses de santé en Allemagne, par rapport au produit intérieur brut – en tenant compte non seulement du régime légal de sécurité sociale mais aussi du régime d'assurance des fonctionnaires, de l'assurance maladie privée etc. – s'élèvent à 10,7 %, c'est-à-dire qu'au fond nous dépensons un euro sur neuf pour la santé. En France, avec un taux de 9,5 % la situation est un peu plus favorable. Mais il faut toujours rappeler que la santé est un bien faisant partie de l'État social. Les gens souhaitent bénéficier de soins de santé corrects. L'évolution du taux de cotisation du régime légal de

sécurité sociale, qui assure environ 87 % de la population, nous cause le plus de soucis. Il a augmenté au cours des dix dernières années depuis 1992, de 12,5 % en moyenne pour la totalité des 200 caisses de maladie à 14,3 % au 1^{er} janvier 2004, soit précisément 1,8 point. Cela montre naturellement devant quel défi nous nous trouvons. S'agissant de toutes les mesures que nous avons à prendre ou que nous avons dû prendre, il ne faut pas oublier que le régime légal de l'assurance maladie existe d'abord pour les patients.

A ma connaissance, en France, l'analyse conduit à un résultat identique : 1 % des assurés donnent lieu à 30 % des dépenses, il s'agit alors des personnes ayant des maladies graves. 9 % des assurés sont à l'origine de 50 % des dépenses, il s'agit des malades chroniques. Cela veut dire que 10 % des assurés sont responsables de 80 % environ des dépenses. C'est pour cela que le régime légal d'assurance maladie existe et lorsque l'on dit que la solidarité a une grande valeur dans la société française, cela vaut aussi pour l'Allemagne. Cela signifie que notre régime légal d'assurance maladie a pour fonction que les jeunes soient là pour les personnes âgées, les bien portants pour les malades, les célibataires pour les familles, que ceux qui gagnent bien leur vie doivent aussi s'acquitter d'une cotisation de solidarité pour ceux qui gagnent moins. C'est la seule façon dont peut fonctionner une assurance maladie solidaire.

Je voudrais juste indiquer très rapidement ce qui joue avant toutes choses un grand rôle dans le débat public actuel. Nous prévoyons en général 10 % de participations supplémentaires sur l'ensemble des prestations, au minimum 5 euros et au maximum 10 euros. 10 euros est la limite supérieure. Pour chaque première visite chez le médecin au cours d'un trimestre, donc tous les trois mois, il faut payer 10 euros. Si le médecin de famille recommande une visite chez un spécialiste, cela ne donne pas lieu à une autre taxe de cabinet. Mais si, par contre, quelqu'un consulte directement un spécialiste, 10 euros seront alors de nouveau dus, cela s'applique du reste non seulement pour le médecin mais aussi pour le spécialiste. Concernant l'hôpital, pour un maximum de 28 jours par an, dix euros doivent être payés chaque jour. Vous pourrez donc penser qu'il s'agit là de versements complémentaires considérables, mais chez les malades chroniques, ils sont atténués par une limite supérieure s'élevant à 2 ou 1 % pour les maladies chroniques. Ces versements complémentaires ne concernent pas les enfants ainsi que les jeunes de moins de 18 ans. Dans l'année à venir, les prothèses dentaires financées jusqu'ici par le régime légal de sécurité sociale, doivent être financées séparément, que ce soit dans le cadre du régime légal d'assurance maladie ou à titre privé, c'est l'assuré lui-même qui en décide. A partir de 2006, nous allons encore une fois prélever une cotisation spéciale de 0,5 % en plus de la cotisation d'assurance maladie. L'indemnité journalière doit être financée à l'avenir de façon indépendante par les assurés. Pour le financement des nombreuses prestations dites « extra-

assurantielles » du régime légal d'assurance maladie – allocation de maternité, indemnité journalière, l'allocation pour la garde d'un enfant malade – les taxes sur le tabac vont être progressivement augmentées en trois fois, au total de 1,2 centime d'euro par cigarette. Il nous semble nécessaire que les impôts financent également les prestations extra-assurantielles. A l'avenir, il n'y aura plus de subvention non plus pour les lunettes. L'allocation au titre de l'assurance décès a été supprimée. Vous voyez donc que nous avons procédé à de nombreuses interventions dans ces domaines.

Encore quelques remarques concernant le régime légal des retraites. Hier, nous avons eu ici une audition publique avec des experts, avec des scientifiques et avec les syndicats, avec la Confédération des syndicats allemands et la Fédération des syndicats patronaux allemands, les organismes d'assurance vieillesse et toutes les fédérations qui, elles-mêmes ou bien leurs membres, sont ici directement ou indirectement concernées. Ce forum était de très bonne tenue et je pense que cela nous a beaucoup apporté. La commission doit prendre en compte ce qui y a été dit. Nous aussi, dans ce domaine, nous nous trouvons devant des décisions à prendre. Nous avons, je l'ai dit, un taux de cotisation de 19 %, nous disposons encore dans le régime des retraites, d'après les chiffres actuels, d'une réserve correspondant à peu près à un quart de ses dépenses mensuelles : ce qui veut dire que l'assurance vieillesse dispose à peine, voire même plus du tout de ressources financières. Cela montre aussi qu'il est extrêmement urgent de prendre des mesures.

Enfin, la République fédérale d'Allemagne a une particularité : la grande chance de l'unité allemande. A l'inverse, pour ce qui a trait aux systèmes de sécurité sociale, d'énormes charges financières sont transférées aux régimes légaux de sécurité sociale. Tous les gouvernements fédéraux l'ont fait depuis 1990. Nous qui pratiquons une politique sociale, nous savons que d'autres financements auraient été nécessaires, mais il en a ainsi été décidé. Je veux juste faire observer que rien que pour l'année 2003, les transferts des anciens Länder aux nouveaux Länder, en ce qui concerne l'assurance vieillesse, représentaient environ 14 à 14,5 milliards d'euros. Ce transfert assure que dans les nouveaux Länder le même niveau de retraite puisse être garanti que dans les anciens Länder. Mais les chiffres montrent aussi le montant des charges qu'ont dû supporter les systèmes de sécurité sociale. Cela s'applique naturellement aussi aux systèmes d'assurances maladie, marqués par un transfert de 2 milliards. Ce transfert va presque doubler d'ici l'année 2007. Cela signifie que nous devons en plus assumer cette particularité.

Concernant le niveau des retraites, nous avons actuellement des discussions très vives (c'est aussi le résultat de l'audition d'hier) concernant l'introduction d'une clause d'assurance minimale, qui assure que les pensions ne peuvent pas tomber au-dessous d'une certaine valeur. Si nous exigeons des

cotisations obligatoires à un système public, les personnes doivent être sûres des résultats à en attendre. En particulier, si l'on considère la jeune génération, ceux qui ont 30 ans, 40 ans, ils doivent savoir quel sera le montant de leur retraite plus tard. Ils doivent aussi avoir une certitude quant à l'opportunité de prendre éventuellement un système de prévoyance à titre privé, que ce soit des systèmes de retraite d'entreprise, la retraite Riester ou d'autres placements privés. Enfin, je voudrais ajouter en conclusion que nous visons un niveau de retraite, pour ce que nous appelons le retraité standard (le retraité ou la retraitée ayant cotisé pendant 45 années et qui a toujours touché le salaire moyen des assurés) pour l'année 2040 un niveau de retraite – avant impôts – d'environ 50 %. Ceci doit être le minimum, il ne faut pas que cela descende plus bas. Vous voyez, nous nous trouvons devant le même problème que vous. C'est pourquoi nous sommes heureux aujourd'hui de pouvoir avoir cette discussion afin, justement, d'apprendre mutuellement les uns des autres et de savoir comment vous abordez ces problèmes. Et à l'inverse, nous souhaitons essayer de vous dire comment nous croyons pouvoir nous attaquer à ces problèmes. C'est dans ce sens que je tiens encore à vous remercier et à vous souhaiter la bienvenue à Berlin.

Le président Jean-Michel Dubernard : Ce qui me surprend, c'est le parallélisme inverse, si je puis dire, entre les situations de nos deux pays. Donc, tout d'abord, pour vous rassurer, nous avons aussi essayé de nous projeter dans l'avenir. Les pronostics de retraites ont été établis pour l'année 2040, mais tout va être définitivement décidé entre 2012 et 2020.

M. Jean-Marie Le Guen : C'est avec un grand intérêt et beaucoup de joie que j'ai donné suite à l'invitation de venir discuter aujourd'hui avec vous. Le président Dubernard l'a déjà dit, nous avons déjà eu l'occasion de venir à Berlin pour parler de la réforme de la santé, en tous les cas au moins certains d'entre nous. Nous suivons avec beaucoup d'intérêt ce qui ce passe en Allemagne.

Lorsque nous parlons de nécessaires réformes, nous partons des systèmes allemands et français qui sont relativement semblables, non seulement en ce qui concerne les données économiques, mentionnées par le précédent orateur, mais aussi les fondements philosophiques et les objectifs sociaux. Lorsque nous parlons de réforme, nous voulons tous dire par là que nous voulons une réforme parce que nous croyons que le progrès la rend nécessaire et la justifie. Nous avons en effet dans nos sociétés des défis démographiques considérables que nous avons vus venir depuis de longues années déjà mais qui, aujourd'hui, dans nos systèmes de sécurité sociale, doivent être totalement supportés. Il y avait un autre critère de réforme qui a joué un rôle important dans le débat allemand tout comme dans le débat français, c'est le coût du travail. Dans ce contexte, je crois qu'entre la droite et

la gauche nos approches sont différentes en ce qui concerne la nécessité d'abaisser le coût du travail, les charges sociales. Cela fait partie de notre débat public comme du vôtre et c'est également intéressant pour nous de poursuivre cette discussion dans votre pays.

A propos de la retraite, je ne voudrais pas exprimer de critique ; notre président a loué la réforme française. Mais je voudrais simplement ajouter qu'elle sera moins importante, qu'elle semble moins globale qu'on peut en avoir l'impression peut-être à première vue, et que l'on a encore beaucoup de problèmes devant nous. Nous devrons certainement reparler de cette question en 2008 mais un pas a déjà été fait. Nous avons donc un problème commun, on peut vraiment le dire ouvertement entre nous. C'est un problème auquel nous devons réfléchir, le problème de l'emploi chez les plus de 50 ans, c'est un problème important auquel nous sommes confrontés en France. Nous parlons du caractère solidaire de la retraite, mais nous devons nous demander comment le mettre en pratique maintenant et à l'avenir car nous demandons aux employés français et allemands de travailler plus longtemps, jusqu'à 61, 62, 63 ans. Personnellement, cela ne me choque pas mais naturellement nous devons simultanément être à même de prendre en charge ceux qui, physiquement, ne sont pas en mesure de travailler ou bien ceux qui ne le peuvent pas parce qu'ils ne trouvent pas de travail. C'est une révolution qui doit se produire dans le domaine de l'emploi. Nous sommes ici bien loin en arrière par rapport à la réalité de la société. C'est ce que je voulais dire au sujet de la retraite. Mis à part les débats dans nos deux pays, je crois que c'est la question qui suscite les plus grandes difficultés, pour assurer l'avenir de la retraite, pour garantir un minimum en matière de justice sociale, par exemple, vis-à-vis de ceux qui voudraient un travail mais qui ne peuvent pas travailler. Nous devons naturellement garder en vue le niveau de retraite général mais aussi le niveau de retraite personnel.

Je vais maintenant ajouter quelque chose à propos de la santé. C'est encore un thème important où nous n'avons pas seulement besoin d'échanger nos expériences mais où nous avons effectivement un problème commun. La réforme de santé doit concerner le système de santé public. Nous y avons des intérêts communs : la lutte contre le tabagisme, contre l'excès de poids.

Le président Klaus Kirschner : Je vais alors donner la parole à notre collègue M. Andreas Storm qui est aussi président du groupe de travail et porte-parole en matière de politique sociale du groupe CDU/CSU.

M. Andreas Storm : Je suis un peu étonné car je pensais que ma collègue Mme Lotz répondrait au collègue socialiste, mais c'est peut-être un très bon signe pour notre réunion commune que nous puissions ainsi discuter de façon croisée. C'est aussi une très bonne occasion, au lendemain de

l'audition d'hier sur la réforme des retraites, d'échanger en commission sur la façon de voir les choses dans nos deux pays.

Je voudrais faire deux brèves remarques concernant la situation initiale, avant notre réforme des retraites. Dans les prochaines décennies, nous devrons surmonter en France et en Allemagne d'énormes problèmes du fait de l'évolution démographique. En Allemagne, la situation est certes encore plus dramatique parce que notre courbe de natalité se situe encore plus bas qu'en France. Cela signifie que d'ici 2035 environ, la proportion des personnes ayant l'âge de la retraite doublera. La problématique est donc encore plus forte que chez vous en France. Deuxième point : nous avons financé, en France et en Allemagne, d'importants pans des systèmes de sécurité sociale par des cotisations sociales indexées sur les salaires, donc par des charges salariales, mais là aussi une comparaison européenne montre que l'Allemagne a un taux maximal. Avec ces cotisations sociales indexées sur les salaires, nous nous situons encore au-dessus de la valeur française. Naturellement, cela accroît encore le poids de la réforme. Nous en arrivons à la conclusion commune que nous devons détacher en partie le financement de la sécurité sociale des charges salariales.

Dans l'audition d'hier concernant la politique en matière de retraites, il a été démontré que nous nous trouvons devant un très grand changement. J'utiliserais le terme de changement de paradigme car dans le passé il y avait un objectif de sécurité dans le régime légal des retraites, ce qui voulait dire que celui qui avait eu une longue vie de travail et cotisé régulièrement, pouvait escompter toucher deux tiers de son revenu net pour sa retraite. Il y a trois ans encore, le gouvernement de coalition entre les Verts et les sociaux-démocrates a inscrit dans la loi un niveau de retraite net de 67 %. Le président a déjà rappelé que depuis hier nous savons qu'à long terme on ne peut tabler dans tous les cas que sur un niveau de retraite net de 50 % à peine. Ce qui veut dire non plus deux tiers du revenu net mais seulement la moitié, soit une dégradation dramatique de la protection assurée par le régime légal des retraites. Si l'on regarde honnêtement les résultats d'hier, on constate que la retraite légale en Allemagne ne sera rien de plus qu'une garantie de base financée par les cotisations et que des systèmes de prévoyance privés ou d'entreprise doivent s'y ajouter dans des proportions considérables, si l'on veut maintenir son niveau de vie pendant sa vieillesse. Et là, nous avons un deuxième problème du fait qu'à la différence non seulement de la France mais de nombreux autres pays européens, nous disposons de moins de prévoyance d'entreprise et privée. La question est de savoir comment nous allons réussir à instituer le plus rapidement possible une prévoyance complémentaire globale en plus de la retraite légale, sujet qui nous préoccupe depuis des mois et pour lequel nous devons aussi trouver très rapidement une réponse. Éventuellement

aussi, il nous faudra débattre s'il faut obligatoirement apporter une deuxième bêquille à l'assurance vieillesse.

Un troisième thème qui a déjà été abordé dans ce contexte, c'est la question des limites d'âge. Actuellement, il existe certainement dans tous les groupes parlementaires un certain scepticisme quant au fait d'envisager déjà un relèvement de la limite d'âge à plus de 65 ans, notamment parce que les chances sur le marché du travail de la génération des seniors sont encore pour le moment tout sauf bonnes. Par ailleurs, se pose le problème du calcul possible de la prévoyance vieillesse et avec lui de la planification possible et personnalisée du départ à la retraite. Un problème surgit toujours lorsque le système politique décide à très court terme de relever l'âge de la retraite. De ce fait, il serait extrêmement opportun d'annoncer longtemps à l'avance que des changements vont avoir lieu afin de favoriser la confiance et les possibilités de planification. Chez nous, cela joue un rôle très important si l'on doit envisager quelque chose pour la décennie suivante, comme justement un relèvement supplémentaire de l'âge de la retraite. Mais lorsque l'on évalue les choses que nous avons pu voir ces dernières semaines, non seulement à partir des projets du gouvernement fédéral mais aussi des commissions d'experts qui ont siégé dans tous les partis, nous nous trouvons devant la modification la plus dramatique du système de retraite depuis les grandes réformes portant sur les retraites réalisées dans les années 1950.

M. Denis Jacquat : Les problèmes en France et en Allemagne sont quasiment identiques, vous l'avez dit vous-même. Car, d'une part, nous avons le système de répartition et, d'autre part, nous avons des problèmes économiques semblables. Il y a quelque chose dont vous n'avez pas parlé, c'est le nombre de retraités qui va considérablement augmenter en France, c'est la conséquence du baby-boom des années 60. Cela va conduire à une augmentation du nombre de retraités de 500 000 à 800 000. Simultanément, nous avons une plus grande espérance de vie, c'est-à-dire qu'aujourd'hui les retraités ont actuellement 22 années de retraite, les retraités à venir auront 28 années de retraite. Nous avons un système de répartition assis sur le coût du travail, sur les charges sociales, sur les salaires. Nous nous sommes dit que nos entreprises doivent rester compétitives, c'est pour cela que nous ne devons pas augmenter les cotisations sociales. Notre raisonnement est le suivant : nous n'augmentons pas les cotisations sociales, nous ne voulons pas réduire les prestations, cela veut dire indirectement que l'on ne peut miser que sur la durée de cotisation. L'allongement des durées de cotisation était donc le moindre mal. On doit aussi dire que nous allons de mieux en mieux, à 55, 60 ans nous sommes un peu moins au bout du rouleau, moins épuisés que dans le passé. Il faut dire que les dispositions prises en matière de préretraite furent plutôt un instrument de la politique de l'emploi.

En ce qui concerne l'allongement des durées de cotisation, c'était très important pour nous car nous avions un problème très spécifiquement français. Lorsque l'on veut toucher une retraite selon le système de base, on doit cotiser pendant 40 années, cela a déjà été décidé par la réforme Balladur tandis que dans la fonction publique il suffisait de cotiser pendant 37 ans et demi seulement. Il y eut aussi des indexations totalement variables. C'est-à-dire que nous craignions une explosion sociale car la majorité relevant du système général a naturellement demandé pourquoi il faudrait payer plus de cotisations et toucher toujours moins, d'un autre côté nous avons les fonctionnaires qui cotisent moins longtemps et qui touchent plus. C'est pour cela que nous nous sommes décidés pour le moindre mal ou pour le plus petit dénominateur, c'est-à-dire l'allongement des durées de cotisation. Au début nous avons travaillé dans la perspective de 2040. Ceux qui aujourd'hui, en 2004, ne paient pas encore de cotisations ne toucheront pas une pension à taux plein en 2040. C'était le point de départ. Mais 2040, c'est encore loin. C'est pourquoi nous avons décidé de réaliser deux étapes : une première étape en 2020 et une deuxième étape de 2020 à 2040. Tous les trois ans, on reconsidérera les choses afin de faire un bilan et de voir où nous en sommes.

Le président Klaus Kirschner : Je vais maintenant donner la parole à Mme Erika Lotz, porte-parole de la fraction SPD de la commission.

Mme Erika Lotz : Je me réjouis naturellement que dans une période si tendue nous puissions échanger sur les voies empruntées dans les différents pays. Il est juste que nous nous trouvons devant d'importantes évolutions démographiques et que nous avons donc aussi à mettre en œuvre des solutions dans les systèmes de sécurité sociale. La situation chez nous est la même que chez vous du fait du télescopage du « baby-boom » et de la chute de la natalité due à la pilule. Si nous avions encore en Allemagne des durées de retraite similaires à celles des années 60, un taux de cotisation de 12 % serait alors acceptable, mais cela a changé. Nous avions hier cette audition sur le projet de loi relatif à la réforme des retraites. Le projet de loi comprend entre autres ce qu'on appelle le « facteur de pérennité ». Lors des prochaines décisions de fixation du niveau des pensions, on prendra en compte le rapport entre les retraités et les actifs. Cela entraînera une moindre revalorisation des retraites. Mais nous sommes entièrement d'avis – et l'audition d'hier l'a encore confirmé – que non seulement l'objectif d'un niveau de cotisation ne dépassant pas 22 % en 2030 est nécessaire mais aussi qu'une garantie de niveau doit être fixée. L'audition d'hier a encore une fois confirmé ces demandes de politique sociale. Mais je voudrais encore faire observer qu'une des dernières réformes de l'année 2001 a conduit à ce que l'État favorise la mise en place d'une prévoyance vieillesse par capitalisation. Ces fonds constituent finalement un avantage afin que chacun et chacune prenne des dispositions pour avoir une retraite complémentaire du pilier principal représenté par la retraite d'État.

Mais je souhaite revenir à l'intervention de mon collègue M. Le Guen. Il est tout à fait juste que des dispositions doivent être prises et qu'il faut veiller à la solidarité avec ceux qui ne peuvent pas travailler. Nous avons dans notre système le cas de la pension d'incapacité partielle pour ceux qui ne peuvent plus travailler en raison de maladie. Nous débattons chez nous aussi d'un relèvement de la limite d'âge et savons, dans une situation de chômage élevé, que c'est un point que la population ne comprend pas. Pour cette raison, nous voulons encore y réfléchir un certain temps. Je suis en outre personnellement convaincu que quelque chose doit se faire au niveau des entreprises. En Allemagne, les choses sont telles que dans 60 % environ des entreprises, on n'emploie plus de salariés de 50 ans ou plus. Je pense qu'avec l'évolution démographique, les entreprises apprendront en définitive à apprécier la valeur des employés expérimentés.

M. Jean-Luc Préel : Je suis moi aussi heureux de pouvoir être là aujourd'hui, je fais partie de l'UDF. Nous essayons avant tout d'inciter la majorité à entreprendre des réformes globales. Il y avait deux défis : d'une part, dans le domaine de la politique des retraites et d'autre part, celui de la thématique de l'assurance dépendance. Sur ce point, nous avons déjà procédé à une réforme importante il y a quelques années, mais nous n'en sommes encore qu'aux débuts. La retraite est soumise naturellement à des contraintes démographiques, vous l'avez dit. En effet, en raison du « baby-boom », environ 700 000 à 800 000 retraités vont prétendre à leur retraite à l'avenir contre 500 000 actuellement. Cela joue évidemment un rôle important. Le système français est très complexe. Nous avons d'un côté, un système de base, par ailleurs, un système d'assurance complémentaire qui est obligatoire, et puis il existe aussi quelques pensions de retraite d'entreprise et la prévoyance privée. Nous avons diverses dispositions pour les employés du secteur privé et un autre système pour les fonctionnaires. Ces derniers touchent une retraite dans laquelle leur statut est maintenu. Il n'existe pas de caisse de retraite pour les fonctionnaires mais les retraites sont financées sur le budget de l'État. Puis, nous avons aussi des régimes spéciaux pour les chemins de fer, les transports publics, *etc.* Cela crée certains problèmes car les taux de cotisation, les durées de cotisation et même les pensions sont variables pour des salaires semblables. C'est donc une question de justice entre les citoyens.

La réforme que nous avons adoptée l'année passée était une réforme extrêmement nécessaire. C'était une première étape qui, bien sûr, ne résout pas tous les problèmes. Car, il ne s'agit pas ici de dispositions spécifiques pour les chemins de fer et les transports publics. Nous voulions parvenir progressivement à une plus grande égalité entre le secteur privé et le service public, c'est important avant tout au niveau du salaire de référence. Dans le secteur privé, on se base sur la moyenne des 25 meilleures années tandis que chez les fonctionnaires, ce sont les six derniers mois qui servent de

base. On voit donc qu'il y a de grandes différences, cela veut dire que si les fonctionnaires bénéficient d'un nouvel avancement pendant les derniers mois, ils auront une retraite beaucoup plus élevée qu'elle ne l'aurait été si le calcul avait été fait à partir de la valeur moyenne de 25 années. Nous aurons donc de nouveaux besoins de financement et d'autres problèmes à l'avenir. Nous avons aussi ajusté les durées de cotisation, et là il y a deux problèmes. D'une part, il y a le problème des jeunes qui commencent à travailler très tard. Autrefois, on commençait à 16 ou 18 ans, aujourd'hui c'est beaucoup plus tard. Cela signifie que pour parvenir aux 40 années nécessaires pour une retraite sans abattements, reculer le début de la vie active représente un inconvénient. L'autre problème concerne ceux qui ont 60 ans. Lorsque l'on commence à travailler à 25 ans, on ne peut pas partir à la retraite à 60 ans.

Le deuxième problème a été abordé par M. Le Guen, c'est celui de l'aptitude à employer des personnes de plus de 55 ans. Il est connu qu'à cet âge-là, les entreprises n'embauchent plus, et qu'elles licencient même ceux de cet âge car ils coûtent plus cher que les jeunes. C'est un problème, bien sûr, avec les durées de cotisation qui ont été relevées. Nous essayons donc de suspendre progressivement les régimes particuliers de sorte que le régime général s'applique aux nouveaux venus ; mais ceux qui sont de l'ancien système peuvent encore conserver celui-ci. Avec le régime général de retraite on parle de parité entre employés et employeurs, mais il faut voir que ces caisses ne gèrent que les fonds sociaux et que l'État fixe chaque année les taux de cotisation et le niveau des prestations. Nous avions souhaité ici qu'il y ait une véritable parité, que l'on travaille en s'appuyant sur des points et que les partenaires sociaux puissent fixer ensuite la valeur de ces points pour calculer la retraite. La responsabilité propre des partenaires sociaux en serait accrue. Voilà ce que je voulais dire, vous avez vu que je diverge un peu de l'opinion de la majorité.

Le président Klaus Kirschner : Je donne la parole à notre collègue, Mme Bender, porte-parole de la fraction Alliance 90/Les Verts.

Mme Birgitt Bender : Nous constatons effectivement que les problèmes dans les deux pays sont très proches et que les solutions sont aussi relativement semblables. Pour cette raison, j'ai une question à vous poser concernant la présentation politique de la réforme. Avec la retraite, les choses sont telles que maintenant, la génération intermédiaire et la jeune génération sont concernées parce qu'elles devront travailler plus longtemps et qu'elles toucheront des pensions inférieures à celles des retraités actuels. En Allemagne, la génération actuelle des retraités est la plus aisée que nous n'ayons jamais eue sur le sol allemand. Les problèmes de pauvreté existent chez les familles jeunes avec enfants. Ce sont les retraités qui se sentent le plus menacés par la réforme des retraites, alors que ce sont les jeunes générations qui paient effectivement

le prix de ces réformes et qui supportent les charges. Avez-vous le même problème chez vous et comment le traitez-vous ?

Le président Jean-Michel Dubernard : C'était aussi l'un des points qui nous a préoccupés car les jeunes, en général, ne s'intéressent pas à la retraite. C'est encore beaucoup trop lointain pour eux. Nous avons pris deux mesures dans le cadre du projet de loi, l'une de type collectif et l'autre de type individuel. La mesure collective a été de créer le Conseil d'orientation des retraites dont je fais partie. C'est une structure, ayant une fonction de surveillance, et qui étudie dans les différents systèmes de retraite de notre pays et également de l'étranger ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Son abréviation est le CORE. Ce conseil d'orientation a annoncé que si l'on ne procède à aucune réforme avant 2006, il faudrait automatiquement réduire de moitié toutes les retraites. Cela souligne combien il est nécessaire d'agir vite. Ce Conseil d'orientation a également dit que les durées de cotisation doivent être allongées. Nous sommes environ 40 membres, trois députés et trois membres du Sénat y sont représentés. Venons-en maintenant à la mesure individuelle : nous avons demandé pour cette raison, et d'ailleurs obtenu, que tous les organismes de retraite informent progressivement leurs membres, leurs cotisants – s'ils le souhaitent – du montant de la pension qu'ils pourront toucher. Si maintenant, vous avez déjà travaillé dix ans, supposons que vous toucherez le même salaire etc., vous recevriez alors une pension du même montant. Cela veut dire que si la personne en question est ensuite à la retraite, elle ne pourra plus s'étonner de recevoir, par exemple, une pension très faible. Elle peut déjà réfléchir auparavant à ce qu'il est possible de faire pour changer les choses. C'est très important.

M. Yves Bur : La réforme de la santé est encore à faire chez nous, en France. Elle s'accompagne de problèmes notables si l'on considère les problèmes que nous avons déjà eus avec la réforme des retraites et qui ne concernaient les gens que pour l'avenir. La réforme de la santé concerne tout le monde immédiatement. Cela signifie que deux grandes questions se posent mais, auparavant, je voulais souligner encore une fois que quelque chose m'a toujours étonné en Allemagne. La question de l'assurance vieillesse ainsi que la question du système de santé ont toujours été considérées comme des questions d'ordre moral et éthique, comme une question de responsabilité vis-à-vis des générations futures. Si l'on ne prend pas de décisions en matière de politique de santé et de retraite, on accable les jeunes générations de charges intolérables et l'on déclenche ainsi un véritable conflit de générations. J'ai l'impression que l'on y fait plus attention en Allemagne et cela m'impressionne. Je crois qu'en matière de système de santé, c'est d'abord une question de financement. Comment pourrait-on réussir à ce que les assurés contribuent davantage au financement car les dépenses de santé augmentent du fait du vieillissement de la population et des progrès médicaux ? Et là nous devons nous décider,

voulons-nous un financement collectif, c'est-à-dire chez nous la « contribution sociale généralisée », ou bien voulons-nous une responsabilité personnelle renforcée des assurés par laquelle ils doivent eux-mêmes payer certaines prestations de santé ou les financer par le biais d'assurances complémentaires ? Chez nous, cela concerne déjà une grande partie de la population. Je crois que c'est vraiment un point important, comment pouvons-nous continuellement assurer le financement ?

Mais il existe encore un deuxième point auquel il nous faut réfléchir : comment pouvons-nous maîtriser le développement des dépenses et comment les dépenses élevées du système de santé peuvent-elles être établies le plus efficacement possible de sorte que des prestations de santé appropriées soient pour ainsi dire favorisées et que l'on s'en tienne à ce qui est véritablement nécessaire ? Nous avons justement parlé du fait qu'en France nous consommons moitié plus de médicaments qu'en Allemagne et pourtant l'état de santé des Français n'est pas meilleur que celui des Allemands. Dans notre système, l'évolution des revenus des médecins dépend des cas qu'ils traitent et cela conduit naturellement au fait que les dépenses augmentent constamment.

Monsieur le président, si vous le permettez, j'aimerais évoquer deux questions qui me tiennent à cœur. Nous venons de parler de l'impôt sur le tabac, en France nous avons fortement augmenté le prix des cigarettes : il est situé maintenant entre 4,5 et 5 euros pour 20 cigarettes, donc pour un paquet. Je me demande dès lors si nos deux commissions ne pourraient pas se réunir et essayer d'harmoniser nos approches en matière de « lutte contre l'usage abusif du tabac », car cet abus provoque 66 000 décès par an en France et certainement autant en Allemagne. Ne peut-on pas s'efforcer de réfléchir ensemble à la manière dont on agit contre l'usage abusif du tabac, lorsqu'un paquet de cigarettes coûte maintenant 5 euros en France et encore 3 euros en Allemagne ? Je suis député en Alsace, cet état de fait entraînement naturellement de gros problèmes, vous avez les mêmes problèmes chez vous avec la frontière polonaise. Cela signifie que notre marge de manœuvre est très étroite. Un autre problème que je souhaitais aborder est celui de ce que vousappelez en Allemagne les « Alcopops » : leur consommation explose chez les jeunes, cela s'appelle en France « le premix » et c'est aussi un grave problème.

Le président Klaus Kirschner : Je voudrais juste faire une remarque à ce sujet. Nos estimations, selon les chiffres du Centre de recherches sur le cancer, s'élèvent à environ 100 000 morts par an dues à la cigarette. Nous devons aussi agir contre ce que l'on appelle les « minipaquets ». Ils facilitent la consommation de cigarettes chez les jeunes. Je sais que vous avez déjà réussi quelque chose dans ce domaine. Je vais aborder le problème des « Alcopops », ces boissons alcoolisées qui attirent avant tout les jeunes. En

Allemagne, les jeunes consomment désormais davantage ces « Alcopops » que la bière. C'est un problème auquel nous travaillons, pour lequel nous voulons changer les choses. Il existe d'énormes problèmes mais nous voulons nous attaquer à celui-ci.

La parole est maintenant à Mme Widmann-Mauz, porte-parole en matière de politique de santé de la fraction CDU/CSU.

Mme Annette Widmann-Mauz : Je crois que nous sommes tombés d'accord sur le fait que nous pouvons réagir au progrès, à l'accroissement des possibilités et des besoins autrement qu'en augmentant les taux de cotisation. C'est pourquoi, à la fin, la question consistera naturellement à savoir si l'on parvient, et dans quelle mesure, à limiter les prestations sans rétrograder dans un système de médecine de deuxième classe. Nous étions précisément également confrontés à cette question avec notre réforme. J'ajoute même que nous n'avons pas encore définitivement répondu à cette question avec cette réforme car, dans sa mise en œuvre, effective depuis le 1^{er} janvier, nous constatons naturellement que la limite de la charge, dans de larges parties de population, notamment là où se trouvent de malades chroniques, là où les personnes sont socialement faibles, est presque à son maximum. Étant donné les chiffres actuels, l'espoir de pouvoir réussir à baisser les taux de cotisation dans les proportions dont nous sommes convenus de façon consensuelle pendant l'été n'est plus partagé par tous, pour dire les choses avec précaution. C'est pourquoi cela dépendra beaucoup du fait que les mesures que nous avons adoptées ne sont pas de nouveau sapées par la première vague de protestations afin de pouvoir parvenir au but le plus vite possible. Cela dépendra ensuite de savoir également si l'on trouvera les bonnes réponses pour la sécurité sociale pour un avenir lointain, dans la perspective des années 2030/2040.

Nous avons sûrement repris un grand nombre d'éléments dans cette réforme. Les mots qui reviennent le plus souvent sont certainement ceux qui évoquent la responsabilité personnelle et les changements structurels. Ce que nos collègues français ont décrit par les termes suivants : « accroissement de l'efficacité », et « meilleure coopération » est mis en œuvre chez nous par l'Institut indépendant pour l'évaluation des besoins. Concernant la question de savoir comment mettre en place un meilleur réseau entre les différents acteurs du système de santé, l'expression « soins intégrés » s'applique chez nous dans les cas où le secteur ambulatoire ou le secteur hospitalier travaillent en étant mieux coordonnés. Nous avons aussi créé davantage de choix, différentes possibilités dans les structures tarifaires allant jusqu'à des comportements de prévention valorisés en conséquence par des tarifs favorables. Nous avons aussi posé de façon offensive la question de l'exclusion de prestations : sujet dont vous avez débattu à une beaucoup plus grande échelle que nous ne l'avons fait mais pour lequel vous en êtes arrivés à la conclusion que les accidents privés ne

doivent pas être exclus du régime légal de sécurité sociale. Dans ce domaine, j'aimerais absolument savoir comment se présente le débat en France. Nous finançons par les impôts certaines prestations que nous définirions comme étant des tâches externes à l'assurance ou globalement sociales. Nous avons pu suivre que vous discutez d'une augmentation des impôts, notamment par le biais de la CSG. Des propositions ont été faites à ce sujet par votre comité d'experts. Quelle est votre position sur ce point ? Vous avez pour la première fois introduit, ou bien voulu introduire, une limitation de l'augmentation des dépenses ou de leur lien avec l'évolution du produit intérieur brut. Nous avons fait cette expérience, alors dénommée « budgétisation », dans le passé parce que nous avions un lien avec l'évolution des recettes du système. Au cours des dix, quinze dernières années, nous avons dû constater que cette budgétisation a conduit au rationnement et ainsi à la privation injuste de certaines prestations et c'est pourquoi nous avons créé ce que l'on appelle le « volume de prestations réglementaires en fonction de la morbidité » dans la rémunération du corps médical. Je crois que ceci est le seul moyen équitable de garantir une rémunération adéquate du corps médical. Ce n'est pas l'évolution des revenus qui peut être rendue responsable dans ce cas de la rémunération mais le besoin médical effectif qui joue plutôt. Je pense que dans sa mise en œuvre, ce projet sera très compliqué mais, si nous voyons les conséquences négatives d'un tel plafonnement des dépenses, dans le fond il représente une mesure plus juste.

Concernant la notion de « prévention » : vous avez évoqué les sujets du tabac et de l'alcool. Chez nous, l'augmentation de la taxe sur le tabac est une lame à double tranchant. Si nous l'avions appliquée d'un point de vue uniquement préventif, l'augmentation aurait vraisemblablement été encore plus forte. Étant donné qu'elle a été utilisée comme moyen de revenus pour financer le régime légal de sécurité sociale, au bout du compte, elle paraît moins élevée. Voilà le dilemme.

A propos des « Alcopops », nous constatons également en Allemagne qu'une augmentation des taxes sur ces produits est très vite et très fortement ressentie comme négative. Mais il existe une loi protégeant la jeunesse, selon laquelle, si elle était mise en pratique dans les communes sur le terrain, on ne devrait pas en arriver à de telles répercussions négatives chez les jeunes. C'est pourquoi il faudrait déjà se demander si l'augmentation des taxes est une première étape, ou bien s'il ne faudrait pas d'abord que les lois en vigueur en Allemagne soient d'abord appliquées efficacement avant de vouloir encore soutirer de l'argent aux gens. Dernier point : nous avons provoqué un vif débat en Allemagne à propos du temps de travail et des périodes de garde du corps médical dans les hôpitaux, du fait de la décision qui a été prise au niveau européen. Cela m'intéresserait de savoir quelle est la situation dans ce domaine en France.

M. Marc Bernier : Je voudrais tout d'abord vous remercier d'avoir permis la présente rencontre entre l'Allemagne et la France. Nous vivons une époque importante. C'est pourquoi, il est essentiel que nous travaillons ensemble à la réforme des retraites qui a déjà été courageusement menée en France, et d'autre part à la réforme du système de santé que vous avez déjà réalisée. Je vous admire pour les 50 mesures qui ont été prises dans le cadre de cette réforme afin de faire prendre conscience à la population des problèmes qui se posent de façon pressante. Je voudrais bien poser quelques questions à ce propos. J'ai naturellement lu avec attention les dossiers. Concernant la responsabilité propre des malades, vous y parlez d'une carte de santé, c'est un sujet qui me préoccupe. Vous savez qu'en France, nous avons le principe du tiers payant, personne ne sait donc exactement quels frais sont occasionnés à proprement parler car les factures des hôpitaux ou les notes d'honoraires du médecin ne parviennent pas au malade. C'est pour cette raison que j'aimerais bien savoir si vous pouvez encore nous dire quelque chose à propos de cette carte de santé.

Je vous admire aussi, en tant qu'orthodontiste, mais en même temps je suis un peu soucieux à propos de la question des prothèses dentaires. En France, il n'existe quasiment pas de remboursement. On rembourse à peu près la même chose qu'en 1945, ce n'est par conséquent pas du tout adapté au progrès de la médecine. Ma dernière question porte sur la démographie médicale : je voudrais bien savoir comment vous envisagez la répartition territoriale des médecins. Vous avez dit que c'est un problème des Länder, alors qu'en France il s'agit d'un problème national. Il y a un *numerus clausus*. Peut-on éventuellement procéder maintenant à une comparaison et est-il prévu en Allemagne de faire quelque chose à ce propos ?

Dr. Wolfgang Wodarg : Je souhaite profiter de l'occasion pour aborder un point qui, je le crois, est très très important pour nos deux groupes. Il s'agit du rôle de l'Union européenne et de la méthode d'une véritable coordination qui est appliquée pour les domaines dont nous avons parlé ici. Nous avons des compétences nationales extrêmement étendues dans les deux domaines, mais nous avons de plus en plus besoin, et ce pour des motivations différentes, de parvenir à une harmonisation au sein de l'Union européenne et de combiner les systèmes, ce qui a un certain sens lorsque l'on vise la compétitivité de l'Europe sur le plan international. Nous discutons actuellement d'autorisations, de prix, d'attribution de brevets, de l'usage de produits pharmaceutiques. Des efforts sont faits dans ce domaine afin de parvenir à une centralisation plus importante de la pharmacovigilance, par exemple, de l'observation des effets secondaires des médicaments. Ce n'est qu'un exemple, mais des compétences nationales sont enlevées et centralisées dans ce domaine. Je voudrais savoir comment dans votre domaine, dans votre commission, ce discours est organisé ? Est-il possible que nous, ici, en tant que députés

spécialement chargés des questions européennes, en tant qu'observateurs responsables de ce qui se passe à Bruxelles, nous présentions des sujets et des demandes communes à Bruxelles et que nous essayions ensemble, avec plus de vigueur et plus clairement que jusqu'à présent, de les imposer ? Ce serait pour moi une bonne occasion si nous pouvions profiter de notre rencontre pour un tel projet.

Nous avons pu naturellement échanger entre nous à propos de l'impôt sur le tabac, de la carte de santé et de nombreuses questions particulières. Je pense qu'il s'agit là de sujets que nous ne pouvons qu'esquisser. Les choses sont très complexes si bien qu'il faut en rester aux grandes lignes. Je crois qu'il serait vraiment important que nous profitions de l'occasion pour nous fixer un rendez-vous afin que, au moins pour les choses à propos desquelles nous pouvons nous serrer les coudes pour faire quelque chose au sein de l'Union européenne, nous en profitions et que nous essayions de l'organiser. Je demande aux présidents d'essayer, si possible, de déterminer une démarche, de trouver des sujets que nous pourrions travailler ensemble.

M. Jean-Marie Le Guen : Oui, je suis tout à fait de cet avis. Mais je crois que nous avons comparé nos deux systèmes et qu'il y a des choses pour lesquelles nous pourrions et devons apprendre les uns des autres, mais je pense que justement dans le domaine de la santé, nous avons besoin d'une politique commune au niveau européen, peut-être même à un niveau bilatéral. Notre collègue, M. Yves Bur, a parlé de la santé publique : à propos de la santé publique, nous devons avoir une position commune. Cela vaut pour le thème de la cigarette mais peut-être aussi pour celui de l'alcool. Même si, à ce sujet, nous avons chacun nos propres traditions et certaines tendances sur la manière dont on traite la bière en Allemagne ou le vin en France. Ce sont certainement des thèmes pour lesquels il faut aussi tenir compte des traditions ou de la manière dont Bruxelles traite de manière uniforme l'alcool sans faire de différences entre produits traditionnels et produits de marketing, tels les « Alcopops », par exemple. Quand je pense à la manière dont cela est traité, aux règles de publicité qui existent, tout cela est un peu hypocrite. Bien sûr qu'il y a des problèmes d'alcool liés à la consommation de vin et à celle de bière, mais ce n'est pas pareil. On devrait peut-être prendre des mesures plus strictes contre quelques produits de marketing qui créent des problèmes des deux côtés. Concernant l'alimentation et l'excès de poids, nous pourrions aussi faire quelque chose ensemble. C'est très important, cela n'est pas une obsession chez moi mais cela s'appuie sur des résultats scientifiques. Le comportement alimentaire a des répercussions considérables sur la santé des citoyens européens dans les années à venir. Cela s'applique à l'Allemagne, mais aussi à la France, même si la France a eu longtemps l'impression d'être un peu préservée de cela.

Pour revenir à la question des médicaments, des produits pharmaceutiques : il serait vraiment raisonnable et judicieux que nos deux commissions convoquent un groupe de travail qui ajuste les unes aux autres les politiques des divers États en matière de produits pharmaceutiques. Regardons pour une fois ce qui se passe aux États-unis : quelle politique poursuivent-ils en matière de produits pharmaceutiques ? Cela a des répercussions considérables sur le marché européen. Nos amis et collègues du Congrès américain disent aux industries pharmaceutiques qu'elles doivent relever leurs prix sur le marché européen. Donc, sur ce thème mais aussi à propos de la question de la sécurité dans le domaine de la santé, de la pharmacovigilance, dont vous avez parlé, il serait vraiment très utile d'avoir une séance de travail des deux commissions, le cas échéant même avec les collègues qui s'y connaissent mieux au niveau européen, donc peut-être aussi avec les collègues des commissions des Affaires de l'Union européenne. C'est un sujet politiquement très important et dans cette mesure, ce serait très bien s'il pouvait y avoir une rencontre.

On a parlé tout à l'heure d'une coordination du système de soins, de la gestion et de la prévention. Ce sont des sujets qui nous intéressent de la même manière et nos deux sociétés sont, dans ces secteurs, considérablement en retard par rapport à ce que nous aurions pu faire. C'est un domaine très technique, très spécialisé, un domaine dans lequel divers avis se confrontent, par exemple du côté du corps médical. C'est donc pourquoi, il serait important que nous puissions nous en entretenir une fois à un niveau politique.

Le président Jean-Michel Dubernard : Je voudrais d'abord chaleureusement remercier le président Kirschner d'avoir pris l'initiative de cette séance commune. Nous avons eu des échanges fructueux sur deux thèmes centraux de notre vie politique. En matière d'assurance maladie, cette visite est d'autant plus justifiée que c'est l'Allemagne qui a inventé, à la fin du XIX^e siècle, les régimes modernes d'assurance maladie. Notre collègue a proposé tout à l'heure d'approfondir cet échange et de faire ressortir les thèmes présentant pour nous un intérêt commun. J'ai bien sûr entendu les sujets qui intéressent tout particulièrement mes collègues : le tabac, l'excès de poids. Mais, heureusement, nous sommes allés plus loin et avons discuté de façon plus générale. Il y a une proposition de M. Jean-Marie Le Guen concernant les produits pharmaceutiques que je trouve très raisonnable. Le seul problème qui se pose, c'est que l'industrie pharmaceutique a une structure mondiale : que pouvons-nous faire à notre niveau, même si nous avons des laboratoires en Allemagne et en France qui satisfont aux normes internationales ? C'est une question très difficile. J'aimerais bien personnellement que nous fassions des progrès en ce qui concerne la qualité du système de santé. Dans nos réformes, donc dans la réforme que vous avez votée, on a l'impression que l'économie domine et que la qualité vient ensuite. En France, nous allons essayer – nous n'en sommes encore qu'au début du processus de réforme – de nous employer

à ce que la qualité soit l'objectif principal de ceux qui en seront chargés. Ce concept de qualité devrait également nous permettre de trouver un point commun avec nos collègues allemands.

C'est pourquoi, je serais très heureux de pouvoir à mon tour formuler une invitation afin que nous nous rencontrions de nouveau dans quelques mois, peut-être fin 2004, début 2005. Que nous puissions continuer à discuter et que nous choisissons alors un thème de travail. Je propose que nous fassions trois ou quatre propositions, nous y réfléchirons dans notre commission et nous sélectionnerons ensuite ensemble le sujet le plus intéressant pour stimuler encore nos débats. Au-delà de la réussite de la rencontre entre le Bundestag allemand et l'Assemblée nationale à Versailles le 22 janvier 2003, au-delà des formules qui paraissent parfois usées, il est nécessaire que nos peuples se connaissent mieux et travaillent ensemble, notamment au niveau des commissions permanentes. Il est vrai que vous avez vingt-trois commissions permanentes, nous n'en avons que six en France. Notre commission des affaires culturelles, familiales et sociales correspond aux six commissions équivalentes en Allemagne. C'est pour cette raison, qu'il est parfois difficile de réaliser un échange. Au sein de nos commissions, certains députés se spécialisent sur certains sujets. Je pense à la culture : nous avons cinq ou six bons spécialistes dans notre commission. Cela nous permettrait aussi d'élargir peut-être encore un peu l'échange concernant la question de la santé.

La nécessité des échanges existe et cette conviction est partagée par tous nos parlementaires. Cela a d'ailleurs été souligné par le président du Bundestag, M. Wolfgang Thierse, et le président de l'Assemblée nationale, M. Jean-Louis Debré. Au-delà des réunions annuelles des bureaux des deux assemblées, il faut accroître la coopération entre les divers organes de nos assemblées. J'ai déjà eu l'occasion de vous rencontrer en septembre dernier à l'initiative de la revue « Espace social européen ». C'était bien aussi que nous puissions nous rencontrer dans un cadre plus formel et plus solennel. A ma connaissance, nous avons eu ici la première réunion commune de nos deux commissions, je m'en félicite, c'est une étape importante. De ce fait, j'aimerais vous dire que j'espère que nous reverrons bientôt à Paris dans un cadre similaire et autour d'un thème que nous aurons fixé ensemble.

M. Wolfgang Zöller : C'est à moi qu'incombe l'honneur de pouvoir prononcer quelques mots de conclusion au nom de notre commission. Permettez-moi de revenir ponctuellement et brièvement sur des questions ciblées. La politique européenne vis-à-vis de la cigarette : je crois que nous aurons là un problème de médiation. Tant que nous subventionnerons encore au niveau européen la plantation de plants de tabac, il sera difficile de faire passer de façon crédible une campagne anti tabac auprès de la population européenne.

Autre point : vous avez parlé de la carte de santé. Elle doit apporter une plus grande transparence, éviter des examens pratiqués en double et stocker des informations. Elle doit aussi permettre une protection contre la fraude parce qu'il y a eu beaucoup de fraude avec les cartes d'assurés. Enfin, depuis le 1^{er} janvier, l'assuré peut demander une facture ou bien un reçu au médecin. Concernant les prothèses dentaires dont vous avez parlé, nous estimons que l'assuré doit pouvoir contribuer par son comportement personnel à ce que l'éventualité ou la probabilité d'avoir besoin d'une prothèse dentaire soit très faible, cela relève donc de sa propre responsabilité. Votre dernière question concernait la démographie médicale. Chez nous, cette tâche incombe à l'administration de l'Union des médecins conventionnés. Ils ont établi conjointement avec les caisses d'assurance maladie ce que l'on appelle un « programme des besoins ». Les médecins peuvent ensuite s'installer pour certaines spécialités afin que les besoins médicaux soient couverts globalement.

Mesdames et Messieurs, je vous remercie d'avoir discuté ouvertement. Cependant, il ne serait vraiment pas réaliste de croire que l'on peut résoudre les problèmes en deux heures. On ne peut que les aborder. Mais je pense que l'un des problèmes majeurs de nos systèmes sociaux est que souvent, nous n'avons pas le courage d'exiger à temps de la population des mesures nécessaires, même, pénibles. Ensuite, quand on pense que l'on devrait enjoliver les situations ou manier les chiffres en les embellissant, on ne résout jamais les problèmes, on les repousse en les aggravant. En conséquence, il est essentiel que nous nous attaquions le plus vite possible aux problèmes. On doit essayer de se rapprocher de la vérité, mais on ne peut s'en rapprocher que si l'on est déjà prêt à reconsidérer son point de vue. Pour cette raison, j'espère et je souhaite que nous soyons déjà prêts à modifier nos positions afin de nous rapprocher de la vérité. C'est dans ce sens, je crois, que nous souhaitons à nos deux commissions de travailler efficacement pour le bien de la population.

Informations relatives à la commission

M. François Liberti a donné sa démission de membre de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe des député-e-s communistes et républicains a désigné *M. Daniel Paul* pour siéger à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales (J. O. du 27/04/2004).

6760

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

Informations relatives à la commission

I – *M. Daniel Paul* a donné sa démission de membre de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire.

En application de l'article 38, alinéa 4, du Règlement, le groupe des député-e-s communistes et républicains a désigné *M. François Liberti* pour siéger à la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire (*J. O.* du 27/04/2004).

II – La commission a désigné *M. Jean Proriol* rapporteur pour le projet de loi, adopté par le Sénat, relatif à la régulation des activités postales (n° 1384), en remplacement de *Mme Catherine Vautrin*, rapporteure.

6762

AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Mercredi 28 avril 2004

Présidence de M. Roland Blum, vice-président

La commission a examiné, sur le rapport de M. Jacques Godfrain, **le projet de loi, adopté par le Sénat, relatif au contrat de volontariat de solidarité internationale (n° 1515).**

M. Jacques Godfrain, Rapporteur, a rappelé que les besoins de solidarité étaient immenses partout dans le monde et que l'aide au développement et l'action humanitaire faisaient partie de la culture des Français et plus particulièrement des jeunes. Cependant, s'il repose sur une démarche personnelle de solidarité, le statut juridique du volontariat est actuellement minimal et morcelé. Aussi, les organisations non gouvernementales et les services de l'État ont-ils, de concert, souhaité élargir et adapter ce statut.

Il a fait observer qu'actuellement trois types de volontariat de solidarité internationale coexistaient. Le volontariat civil, régi par la loi du 14 mars 2000, a pour objectif de pérenniser des activités d'intérêt général pour les personnes âgées de 18 à 28 ans au moment de leur demande. Il relève d'un statut de droit public.

Le volontariat de solidarité internationale est établi par le décret du 30 janvier 1995, qui organise les relations entre les associations et les volontaires de solidarité internationale sans condition d'âge sur la base d'un rapport contractuel de droit privé. Le ministère des Affaires étrangères prend à sa charge une partie importante du coût résultant de l'envoi à l'étranger de ces volontaires. Si l'association a été agréée, une convention peut être conclue entre elle et le ministère compétent. La gestion des aides de l'État dans ce cadre est assurée par le Fonds de coopération pour la jeunesse et l'éducation populaire (FONGEP), qui en assure le versement sur justificatif.

Demeure un statut particulier, celui des volontaires de l'association des Volontaires du progrès, qui accomplissent des missions d'au moins deux ans, surtout en Afrique francophone. Ce statut est amené à évoluer.

Abordant les dispositions du projet de loi, le Rapporteur a souligné que celui-ci était l'aboutissement d'un processus de concertation engagé depuis plus d'un an et qu'il créait un contrat spécifique. Il organise une collaboration désintéressée entre l'association et le volontaire et écarte l'application du code du travail. Ce contrat écrit est défini, d'une part, par son objet : « l'accomplissement d'une mission d'intérêt général à l'étranger dans les domaines de la coopération au développement et de l'action humanitaire » et, d'autre part, par ses signataires, qui doivent répondre à des conditions de nationalité pour le volontaire et d'agrément pour l'association.

Le projet ouvre la possibilité d'accéder au statut de volontaire non seulement aux Français et ressortissants de l'Union européenne, mais aussi aux ressortissants des États membres de l'Espace économique européen et aux étrangers non communautaires ayant la qualité de résident en France. Compte tenu du nombre d'étrangers employés par des associations françaises - entre 180 et 200 personnes -, le Rapporteur a indiqué qu'il proposerait à la commission des Affaires étrangères de supprimer la condition de nationalité.

S'agissant de l'agrément délivré par le ministère des Affaires étrangères pour une durée limitée, celui-ci sera désormais nécessaire pour qu'une association puisse envoyer des volontaires à l'étranger, que leur mission fasse l'objet d'un financement public ou non. Une commission du volontariat de solidarité internationale, composée de manière paritaire de représentants des associations de volontariat et de représentants de l'État, est instituée.

Le Rapporteur a expliqué que la protection sociale des volontaires était accrue. Ainsi, la rupture du contrat est effectuée moyennant un préavis d'au moins un mois et, quels que soient les cas, il appartient à l'association d'assurer le retour du volontaire vers son lieu de résidence habituel. Afin de faciliter la réinsertion du volontaire, le projet de loi prévoit qu'à l'issue de sa mission, un certificat d'accomplissement de volontariat international lui soit délivré.

Il a précisé qu'il proposerait d'exiger du volontaire un rapport de mission et que l'ensemble des compétences acquises dans l'exécution de sa mission pouvait être pris en compte au titre de la validation des acquis de l'expérience, quand elles ont un rapport direct avec le contenu d'un diplôme. A son retour de mission, si le volontaire est un salarié de droit privé, ses droits à l'indemnisation de chômage sont ouverts.

Le Rapporteur a constaté que le projet de loi ne contenait pas de dispositions particulières concernant les contrats en cours conclus sur le fondement du décret de janvier 1995 précité et a souhaité apporter des précisions afin d'éviter la multiplication des contentieux.

Il a observé que le champ géographique du volontariat était élargi, n'en sont plus exclus que les États membres de l'Union européenne et ceux appartenant à l'Espace économique européen. En revanche, la durée des missions est limitée à deux ans et la durée cumulée des missions accomplies par un volontaire, de façon continue ou non, ne peut excéder six ans.

Les conditions matérielles de la mission sont encadrées : prise en charge des voyages par l'association, congés payés de deux jours par mois, formation avant le départ, versement d'une indemnité permettant une vie décente, non imposable, et exonérée de cotisations sociales. Son montant est arrêté de façon contractuelle pour chaque volontaire mais plafonné au montant de l'indemnité des volontaires civils. La protection sociale doit être d'un niveau au moins égal à celui du régime général de la sécurité sociale française et ses coûts sont à la charge de l'association.

Le Rapporteur a souligné l'importance des charges nouvelles pour les associations qu'impliquait le projet de loi. En effet, l'ouverture des financements à des missions d'une durée plus courte devrait augmenter le nombre des associations qui sollicitent un agrément. Il conviendra que le budget consacré au volontariat associatif soit mieux adapté. La promotion du volontariat de solidarité internationale devra être accompagnée d'un effort budgétaire soutenu. Or, le budget consacré au volontariat sur le crédit du ministère des Affaires étrangères est resté stable depuis de nombreuses années. Doté de 19,6 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2003, l'article 20 du chapitre 42.13 du budget du ministère des Affaires étrangères a été amputé de 10 % de ses crédits en février 2003, puis affecté par le gel des crédits de report, ce qui a mis certaines associations dans des situations très difficiles.

Cependant, il a été confirmé au Rapporteur que les crédits affectés pour 2004 au financement de secteurs plus particulièrement prioritaires comme l'action extérieure de la France et l'aide publique au développement devraient rester stables et ne pas subir d'amputation.

Le Rapporteur a estimé que l'adoption de ce projet de loi s'imposait, car il instaure un cadre législatif couvrant presque toutes les formes de volontariat international. Par ailleurs, ce texte conforte cette spécificité française qu'est le volontariat, ce bénévolat indemnisé qui s'inscrit dans une démarche de générosité.

Regrettant que le présent projet de loi ne présente pas de réelle innovation, **M. Bruno Bourg-Broc** a fait valoir qu'il avait néanmoins le mérite de rassembler des dispositifs épars, même si des inquiétudes subsistent s'agissant du financement. A cet égard, il a demandé, d'une part, si l'on pouvait espérer une augmentation des subventions accordées aux associations concernées, et, d'autre part, si le gouvernement pouvait inscrire dans la loi le

principe et le mécanisme de ce financement. Dans le cas contraire, ce projet de loi ne serait qu'un texte de bonnes intentions.

Le Rapporteur a reconnu que le projet de loi impliquait que les besoins de financement soient largement pris en compte et qu'il s'engageait à poser le problème lors de la séance publique.

M. Michel Destot a estimé qu'il existait tout d'abord un problème de financement, dans la mesure où les volontaires de solidarité internationale doivent bénéficier de la protection sociale et de l'assurance chômage, ou encore d'une prime de réinsertion. La garantie de l'État en la matière doit être inscrite dans le présent projet de loi. La deuxième préoccupation a trait à la durée des contrats. Il convient de trouver un moyen limitant dans le temps ces contrats pour éviter qu'ils ne conduisent à la précarité. Enfin, la question du suivi et de l'évaluation de la démarche doit être posée et une réponse pourrait être apportée en élargissant la composition de la commission du volontariat de solidarité internationale aux parlementaires, aux syndicats et aux organisations non gouvernementales. En conséquence, il a indiqué que son groupe déposerait des amendements pour remédier à ces problèmes.

Le Rapporteur a expliqué qu'il n'était pas possible d'inscrire dans le projet de loi les conditions de financement du volontariat en raison des règles de l'article 40. En revanche, il a jugé qu'une loi de programme sur l'action de coopération et de développement était nécessaire pour éviter d'enfermer cette action dans la seule annuité budgétaire. Si le projet de loi sur le volontariat de solidarité internationale est voté dès à présent, il pourra être utilisé par le Ministre des Affaires étrangères dans la défense de son budget.

S'agissant de la durée des missions, le Rapporteur ne s'est pas déclaré hostile à son réexamen.

Mme Martine Aurillac a interrogé le Rapporteur sur le rôle exact et la composition de la commission de solidarité internationale et sur le type de protection sociale qui serait accordée au bénéficiaire d'un contrat de solidarité internationale.

Le Rapporteur a expliqué que la commission du volontariat était une instance paritaire, dont les attributions seraient fixées par le décret d'application, son rôle étant d'accompagner la mise en œuvre de la loi et de donner un avis sur les demandes d'agrément. Quant à la protection sociale du volontaire, elle doit être, d'après l'article 5 du projet de loi, d'un niveau équivalent à celui assuré par le régime général de sécurité sociale français. Les alinéas 2 et 3 de cet article énumèrent les risques couverts pour le volontaire : couverture des risques maladie, maternité, invalidité, décès, vieillesse, accidents du travail et maladies professionnelles ; pour les ayants droit, la

couverture des prestations en nature des risques maladie, maternité et invalidité.

La commission a abordé l'examen des articles du projet de loi.

Article 1^{er} : *Définition du contrat de volontariat de solidarité internationale*

La commission a examiné un amendement de **M. Jean-Paul Bacquet** tendant à ouvrir aux volontaires de solidarité internationale le droit à certaines prestations sociales d'insertion. Présentant cet amendement, **M. Michel Destot** a considéré que, faute de financements et de dispositifs de réinsertion des volontaires, le projet de loi demeurerait un texte d'annonce. **Le Rapporteur** a déclaré qu'il était disposé à évoquer cette question en séance publique, mais qu'il ne pouvait pas émettre un avis favorable à cet amendement, compte tenu de son irrecevabilité au titre de l'article 40 de la Constitution. La commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite *adopté* l'article premier sans modification.

Article 2 : *Nationalité du volontaire et pays dans lesquels peut être accompli le volontariat*

Le Rapporteur a présenté un amendement donnant à cet article une rédaction globale supprimant les conditions de nationalité initialement requises par le projet de loi pour bénéficier d'un contrat de volontariat de solidarité internationale et interdisant à un volontaire étranger d'exercer une mission dans le pays dont il est ressortissant.

La commission a *adopté* cet amendement et l'article 2 ainsi rédigé.

Article 3 : *Sauvegarde des droits à indemnisation du chômage et des acquis professionnels du salarié accomplissant une période de volontariat*

Le Rapporteur a présenté un amendement précisant les obligations réciproques de l'association et du volontaire à la fin de sa mission. Il a déclaré que cet amendement devait faciliter l'insertion professionnelle et sociale des volontaires à la fin de leur mission, en même temps qu'il devait permettre aux associations d'obtenir des informations sur le déroulement du volontariat.

La commission a *adopté* cet amendement et l'article 3 ainsi modifié.

Article 4 : *Mentions du contrat de volontariat - obligations des associations et des volontaires*

La commission a été saisie d'un amendement de **M. Jean-Paul Bacquet** visant à limiter à trois ans la durée maximale des missions accomplies

de façon continue ou discontinue par un volontaire et prévoyant la requalification du contrat de volontariat en contrat à durée indéterminée en cas de dépassement de ce délai. **M. Michel Destot** a indiqué que cet amendement visait à limiter la précarité des volontaires et à éviter que les contrats institués par la loi n'entrent en concurrence avec les contrats de droit commun prévus par le code du travail. **M. Guy Drut** a estimé que la limitation de la durée totale du volontariat soulevait des difficultés en raison de la différence existant entre les missions et les contrats de volontariat. Après avoir fait observer qu'un contrat pouvait être conclu pour plusieurs missions, **le Rapporteur** a donné un avis favorable à l'amendement de M. Jean-Paul Bacquet, sous réserve de sa modification pour maintenir à deux ans la durée maximale du contrat de volontariat introduite par le Sénat. La commission a *adopté* cet amendement ainsi modifié.

La commission a ensuite *adopté* un amendement rédactionnel du **Rapporteur**, ainsi qu'un amendement de coordination du même auteur.

La commission a *adopté* l'article 4 ainsi modifié.

Article 5 : Protection sociale du volontaire et de ses ayants droit

La commission a examiné l'amendement n° 1 du **Gouvernement** supprimant l'affiliation obligatoire des volontaires à la Caisse de sécurité sociale des Français de l'étranger et rétablissant les dispositions initiales du projet de loi.

Le Rapporteur a indiqué que cet amendement revenait sur une modification souhaitée par le Sénat et qu'il s'en remettait à la sagesse de la commission. Celle-ci a *adopté* cet amendement.

La commission a *adopté* l'article 5 ainsi modifié.

Article 6 : Droits à congé du volontaire

La commission a *adopté* l'article 6 sans modification.

Article additionnel après l'article 6 : commission du volontariat de solidarité internationale

La commission a été saisie de deux amendements définissant les attributions et la composition de la commission du volontariat de solidarité internationale : le premier du **Rapporteur**, le second de **M. Jean-Paul Bacquet**.

Le Rapporteur a indiqué que son amendement visait à compléter l'article introduit par le Sénat instituant la commission du volontariat de solidarité internationale pour en préciser les attributions. Il a déclaré qu'il était défavorable à l'amendement de M. Jean-Paul Bacquet, celui-ci supprimant la composition paritaire de cette commission entre représentants des associations

et représentants de l'État. Il a par ailleurs estimé qu'il n'était pas souhaitable d'élargir cette instance à un trop grand nombre de membres, afin de préserver son efficacité. **M. Michel Destot** a considéré que l'amendement de M. Jean-Paul Bacquet visait à en améliorer la représentativité en y faisant participer des parlementaires, des représentants des organisations syndicales et des organisations non gouvernementales. **M. Gilbert Gantier** a estimé que cet amendement était imprécis dans la mesure où il n'indiquait pas comment les membres de la commission étaient désignés. **Le Président Roland Blum** a répondu qu'en tout état de cause, cette question serait réglée par le décret d'application. **Mme Martine Aurillac** a demandé au Rapporteur de préciser dans son amendement que cette commission avait un caractère consultatif.

Le Rapporteur a répondu qu'il modifiait son amendement afin de reprendre la proposition de Mme Martine Aurillac et de préciser que la commission du volontariat de solidarité internationale devait comporter parmi ses membres un député et un sénateur. La commission a *adopté* cet amendement ainsi modifié rendant sans objet l'amendement de M. Jean-Paul Bacquet.

Article 7 : Indemnité du volontaire

Le Rapporteur a présenté un amendement prévoyant la consultation de la commission du volontariat de solidarité internationale avant la fixation par le Ministre des Affaires étrangères des montants minimum et maximum de l'indemnité versée par les associations aux volontaires. Il a indiqué que cet amendement apportait par ailleurs une précision rédactionnelle. La commission a *adopté* cet amendement.

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

Article 7 bis : commission du volontariat de solidarité internationale

La commission a *adopté* un amendement de suppression de cet article présenté par **le Rapporteur**, par coordination avec l'amendement précédemment adopté et portant article additionnel après l'article 6.

Article 8 : Agrément des associations

La commission a *adopté* un amendement de coordination présenté par **le Rapporteur**.

La commission a *adopté* l'article 8 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 8 : Entrée en vigueur de la loi et dispositions transitoires

La commission a examiné un amendement du **Rapporteur** introduisant un nouvel article tendant à préciser les conditions d'entrée en

vigueur de la loi. Il a indiqué que cet amendement visait à renforcer la sécurité juridique et à éviter d'éventuels contentieux en prorogeant l'application du décret du 30 janvier 1995 aux contrats de volontariat de solidarité internationale en cours et en prévoyant que les associations agréées, en application de ce décret, conservent cet agrément jusqu'à l'expiration de la convention de volontariat.

La commission a *adopté* cet amendement.

Article 9 : Application de la loi à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon

La commission a *adopté* l'article 9 sans modification.

La commission a *adopté* l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

* *
*

Mercredi 28 avril 2004
Présidence de M. Roland Blum, vice-président

Le Président Roland Blum a remercié M. Andreas Khol d'avoir accepté de se rendre devant la Commission des Affaires étrangères afin de faire le point sur les grandes questions européennes et internationales.

M. Andreas Khol a souligné que sa visite en France était la première d'un Président du Conseil national autrichien depuis près de vingt-cinq ans. Il s'est donc déclaré heureux de ce renforcement des relations parlementaires entre la France et l'Autriche, alors que la future Constitution de l'Europe va accroître le rôle des parlements nationaux dans la construction européenne.

Il a ensuite estimé que l'élargissement de l'Union européenne était un fait acquis, y compris pour les citoyens. Certes, il avait pu faire naître des peurs relatives au développement de l'immigration clandestine, de la criminalité ou de divers trafics. Mais, pour autant, personne ne peut regretter l'époque du rideau de fer ! L'élargissement constitue donc une réunification de l'Europe qui donne lieu, en Autriche, à des fêtes spontanées à proximité des frontières de ce pays avec la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie ou la Hongrie.

M. Andreas Khol a ensuite abordé la question des élargissements futurs : s'agissant de la Croatie, il semble que cela pourra se faire assez facilement ; pour la Serbie-et-Monténégro et la Bosnie-Herzégovine, cela sera possible dès que ces pays satisferont aux critères de Copenhague. S'agissant de la Turquie, l'Autriche, qui a une importante communauté d'origine turque, est attentive au débat qui se développe, notamment récemment en France.

Sur le projet de Traité constitutionnel, il est souhaitable de conclure rapidement, puisqu'un compromis semble maintenant possible, notamment avec la Pologne. Ensuite se posera le problème de sa ratification, qui pourrait être rendue beaucoup plus difficile si de nombreux référendums sont organisés : en Pologne, par exemple, pour qu'une telle consultation soit valable, le taux de participation doit atteindre au moins 50 %. Il est par ailleurs à craindre que la décision britannique de soumettre le futur traité à référendum ne contraine d'autres pays à faire de même.

Enfin M. Andreas Khol a remercié la France de son soutien lors de la réélection de M. Peter Schieder à la tête de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Le Président Roland Blum a également évoqué la question de la candidature de la Turquie à l'Union européenne, contre laquelle l'UMP s'est prononcée, préférant que soit proposé à ce pays un partenariat privilégié, qui pourrait également convenir à des pays se trouvant à l'Est de l'Europe ou à ceux du Maghreb. Il convient de préciser que ce débat sur la Turquie dépasse les critères partisans habituels.

Il a ensuite demandé à M. Andreas Khol quel était son point de vue sur la situation en Irak, et notamment si l'envoi de troupes par l'Autriche était envisageable dans le cadre d'un mandat des Nations unies. Enfin, le Président Roland Blum a précisé qu'il n'était pas favorable, à titre personnel, à l'organisation d'un référendum sur la future Constitution européenne.

M. Andreas Khol a rappelé que la neutralité de son pays avait conduit l'Autriche à refuser le transit sur son sol de 100 000 soldats américains vers l'Irak, ainsi que le survol de son territoire, car cette guerre était une opération unilatérale. Pour autant, cette neutralité n'a pas empêché l'Autriche de participer à des opérations autorisées par l'ONU et d'envoyer des troupes dans le Golan, à Chypre, en Afghanistan, au Kosovo ou en Bosnie-Herzégovine : actuellement près de 2 000 soldats autrichiens sont déployés sur des théâtres d'opérations extérieures. L'Autriche a également signifié à l'Union européenne qu'elle mettait à sa disposition 1 500 hommes pour mener des opérations de maintien ou de rétablissement de la paix. Si la perspective d'une adhésion à l'OTAN, pour laquelle il faudrait une majorité des deux tiers au Parlement, ne semble guère réaliste, l'Autriche accepte en revanche le principe de solidarité dans le cadre de l'Union européenne tel qu'il est formulé dans le projet de Constitution.

En Irak, la position de l'Autriche, qui ne peut par ailleurs que se réjouir de la chute du régime de Saddam Hussein, a toujours été de donner le rôle principal à l'ONU. Dans le cadre d'une opération des Nations unies, on pourrait donc en théorie imaginer l'envoi de troupes de maintien de la paix autrichiennes en Irak, mais cela paraît en pratique peu probable, compte tenu des nombreuses opérations extérieures auxquelles elle participe déjà. Ainsi, l'Autriche est parfaitement en accord avec les positions françaises sur ce sujet ; il en est de même au Proche-Orient où elle ne partage pas le soutien apporté par le Président Bush aux projets d'Ariel Sharon, mais continue de penser qu'il faut mettre en œuvre la feuille de route. L'Union européenne doit s'investir davantage dans cette région où elle est très présente par ses contributions financières mais politiquement sous-développée.

M. Loïc Bouvard a fait observer que l'Autriche, de longue date, avait joué un rôle important du fait notamment des nombreuses institutions internationales ayant leur siège à Vienne. Aujourd'hui, avec l'élargissement à dix nouveaux membres et à terme à la Bulgarie, à la Roumanie ou à la Croatie,

l'Autriche va se trouver géographiquement au centre de l'Union européenne. Dans ces conditions, comment envisage-t-elle de jouer un rôle accru et central dans l'Europe élargie ?

M. Andreas Khol a tout d'abord répondu que même si elle est un pays modeste, il n'en demeure pas moins que l'Autriche veut participer à chaque coopération renforcée et désire se situer toujours dans le peloton de tête car l'histoire montre qu'il faut être dans l'Union parmi les pays membres pionniers.

S'agissant des relations avec les pays voisins qui vont entrer dans l'UE le 1^{er} mai prochain, il a souligné qu'elles étaient très bonnes et que la population autrichienne se préparait à leur entrée, notamment en apprenant la langue de ces pays. Ainsi, il existe une école de langue tchèque à Vienne et plusieurs écoles hongroises en Autriche, du fait de l'importance des minorités hongroises dans le pays. Il en va de même en Carinthie avec les minorités slovènes, où 32 % des élèves suivent un enseignement en langue slovène contre 16 % par le passé. S'agissant des relations économiques, l'Autriche est le deuxième investisseur dans ces pays. D'une manière générale, une coopération très étroite existe aux niveaux culturel, politique, économique, social. L'Autriche a aidé ces pays à entrer dans l'UE et elle assumera ce rôle, même si ces derniers entrent la tête haute, sans être demandeurs ou suppliants. Il n'y a pas en Autriche de « romantisme à la Habsbourg », ces pays sont là comme partenaires avec les mêmes droits.

Soulignant qu'il s'en était fallu de quelques années pour que l'Autriche fasse partie des membres fondateurs de l'UE, **M. Gilbert Gantier** a estimé qu'elle avait un rôle particulier à jouer dans la mesure où le prochain élargissement concerne des pays qui l'entourent.

Puis il a rappelé que l'élargissement avait constitué un stimulant extraordinaire pour certains membres actuels, par exemple l'Espagne et l'Irlande, littéralement transformés par leur entrée dans l'Union européenne, qui représentera de la même façon un apport considérable pour les nouveaux membres.

Néanmoins, si l'on a raison de vouloir étendre l'Europe, il ne suffit pas de donner un accord à l'entrée dans l'UE. Encore faut-il que ces pays le veuillent. Ainsi l'adhésion à l'Europe peut-elle être considérée comme une sorte de mariage, et pour se marier il faut le vouloir à deux. Si le résultat d'un référendum portant sur le projet de Constitution européenne conduit au rejet du texte par un pays, comme la Pologne semble le craindre dans la mesure où une participation inférieure à 50 % conduirait à ce résultat, il faudra en tirer les conséquences. Il n'y a aucun moyen de contraindre des populations à adhérer, cela serait même contraire aux intérêts de l'Europe. C'est pourquoi un

référendum constitue un excellent moyen de savoir si les deux parties veulent procéder à ce mariage ou non. A cet égard, il a souhaité savoir si l'Autriche envisageait de recourir à ce procédé.

Poursuivant ensuite avec la question de la Turquie, il a estimé que l'adhésion de ce pays soulevait beaucoup de problèmes. Sa population représente dix fois celle d'un pays comme l'Autriche et par ailleurs la Turquie ne partage pas les mêmes racines. Son absorption semble donc difficile et mérite réflexion si l'on considère les difficultés que l'Allemagne occidentale a rencontrées pour absorber l'Allemagne orientale par exemple.

M. Andreas Khol a déclaré que le coût de l'élargissement de l'Union européenne à dix nouveaux pays qui doit avoir lieu le 1^{er} mai prochain n'était pas connu et qu'il ne fallait pas renouveler cet état de fait pour l'adhésion de la Turquie. Le coût de son éventuelle intégration doit donner lieu à un chiffrage précis, ainsi que l'a demandé de manière sage et avisée M. Alain Juppé.

S'agissant de l'organisation d'un référendum en Autriche sur le projet de Constitution européenne, elle n'apparaît pas nécessaire dans la mesure où les quatre grands partis représentés au Parlement sont d'accord pour adopter ce traité. Il ne fait pas de doute qu'une large majorité de la population soit d'accord avec ce texte, mais le risque existe que d'autres enjeux interfèrent et pèsent sur le résultat de la consultation. Pour cette raison les mécanismes de la démocratie représentative sont préférables. La décision prise par certains pays d'organiser un référendum sur cette question soulève le délicat problème du statut de ces pays au sein de l'Union en cas de refus de leur population. Une telle situation risque de s'avérer pour le moins chaotique. Un tel scénario ne pourrait pas se produire aux États-unis dans la mesure où la révision de la Constitution fédérale ne peut donner lieu à des référendums, mais qu'elle nécessite en revanche l'accord de tous les États fédérés.

M. Christian Philip a abordé les problèmes posés par le résultat négatif d'un référendum. Craignant que les Polonais ou les Britanniques se prononcent contre le projet de Constitution européenne, il a demandé quelle serait la position de l'Autriche si la ratification était bloquée. Devra-t-on abandonner ce projet, mettre en place un système informel ? Le référendum portera-t-il sur l'appartenance à l'Union européenne ? Dans ce cas cela signifierait que ceux qui refuseraient de le ratifier s'en excluraient. Ne faudrait-il pas penser à la stratégie à entreprendre pour mettre les peuples face à leurs responsabilités ?

M. Andreas Khol a considéré qu'il ne fallait pas abandonner le projet de Constitution européenne en laissant faire le temps. Il a craint que des pays menacent d'organiser des référendums différents portant sur des points

sensibles du projet de Constitution européenne pour obtenir des concessions. Ainsi ferait-on exception à la règle, ce qui entraînerait des cascades de demandes dans le même sens. Il a jugé que le projet d'Union européenne était irréversible et qu'il était difficile de quitter l'Union européenne, les pays membres sont trop intégrés dans les domaines de la vie économique et culturelle. Il n'est donc pas possible de faire machine arrière. Il a fait valoir que, lorsque le Traité de Nice avait été adopté après bien des péripéties, son résultat fut fort critiqué, mais on a au moins évité la multiplication des référendums.

Il a jugé que la méthode utilisée pour élaborer le projet de Constitution européenne était bonne. Par ailleurs, il s'est étonné que certains pays veuillent recourir au référendum sans que leur droit interne ne les y oblige. Contrairement à l'Irlande et au Danemark, dans le cas du Royaume-Uni ou de l'Autriche, un tel recours n'est pas obligatoire. Aussi n'était-il peut-être pas utile d'aller trop vite.

Le Président Roland Blum a remercié le Président Andreas Khol d'être venu aborder devant la Commission des Affaires étrangères des sujets importants. L'excellence des relations bilatérales franco-autrichiennes n'a pas été suffisamment soulignée, ainsi que la coopération soutenue dans tous les domaines et le travail remarquable du centre franco-autrichien de Vienne. Il a espéré que ces sujets seraient abordés au cours de la visite du Président Andreas Khol.

M. Andreas Khol s'est dit heureux d'avoir été reçu par la Commission des Affaires étrangères, en espérant que la coopération franco-autrichienne progressera encore.

FINANCES, ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET PLAN

Mardi 27 avril 2004

Présidence de M. Michel Bouvard, vice-président

La commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan a examiné, sur le rapport de **M. Charles de Courson**, le projet de loi modifiant la loi n° 2003-322 du 9 avril 2003 relative aux entreprises de transport aérien et notamment à la société Air France (n° 1484).

M. Charles de Courson, Rapporteur, a indiqué qu'après avoir été Rapporteur de la commission des Finances sur la loi du 9 avril 2003 relative aux entreprises de transport aérien et notamment à la société Air France, il était chargé aujourd'hui de présenter un texte modifiant cette loi sur un certain nombre de points techniques, compte tenu de l'accord signé entre Air France et KLM qui va aboutir, à l'issue d'une offre publique d'échange amicale en cours, à un transfert au secteur privé de la majorité du capital de la compagnie nationale.

Le principe de la privatisation d'Air France a été acté lors du vote par le Parlement de la loi de privatisation du 19 juillet 1993. L'ouverture du capital de la future ex-entreprise publique a été retardé jusqu'à ce que les conditions économiques et boursières la permettent, soit en février 1999 lorsque le gouvernement Jospin a cédé plus de 44 % du capital que l'État détenait dans la société. Les fluctuations des marchés n'ont pas permis d'aller au-delà depuis, malgré l'annonce faite par le gouvernement Raffarin II en juillet 2002 de désengager l'État sous la barre des 50 % du capital.

De fait, l'opportunité de l'accord conclu en septembre 2003 entre les sociétés Air France et KLM va aboutir à une privatisation par dilution de la part de l'État dans le capital ainsi augmenté d'Air France, sans que celui-ci ne soit obligé tout de suite de céder ses titres. Il faut cependant procéder à quelques aménagements techniques des dispositions législatives régissant Air France, telles que résultant de la loi du 9 avril 2003 qui avait pour objectif d'anticiper sur une cession de parts de l'État. Le présent projet de loi permet ainsi de tenir compte, au niveau juridique, d'une privatisation en conséquence d'une augmentation de capital et d'une filialisation d'Air France dans le cadre

d'un rapprochement stratégique avec une autre entreprise communautaire de transport aérien.

Ce texte traduit une insuffisance d'Europe. Si l'Europe du transport aérien avait été plus intégrée, il n'y aurait pas eu besoin de savants montages juridiques pour préserver les droits de trafic nationaux ; si l'Europe aérienne avançait plus vite, il ne serait pas nécessaire de légiférer aujourd'hui. En l'absence de clause communautaire communément reconnue dans les accords internationaux régissant le transport aérien, la nationalité des actionnariats doit donc être préservée, au moins de manière transitoire. Ce projet de loi marque donc un nouveau pas - initié par deux entreprises commerciales - vers plus d'Europe, au bénéfice de l'ensemble des consommateurs d'un marché unique encore plus vaste, avec les dix nouveaux pays entrants.

Il ne s'agit pas non plus de la correction d'une quelconque « scorie » de la loi du 9 avril 2003, un an après son adoption par le Parlement : sans cette loi, le rapprochement entre Air France et KLM n'aurait pas été possible, la perspective de la privatisation n'aurait pas pu se concrétiser. Il s'agit donc seulement aujourd'hui pour le Parlement de tenir compte, dans le droit, d'une opportunité saisie par Air France, suite au vote de cette loi et dans le droit fil de ce qui était déjà l'intention du législateur : privatiser et renforcer la compagnie nationale. Les réalités économiques ayant déjà dépassé le droit, il est nécessaire aujourd'hui de l'adapter.

Le projet de loi prévoit ainsi de maintenir le dispositif de protection des droits de trafic et de la licence d'exploitation accordés à l'actuelle société Air France, compte tenu de la filialisation de la société. Il faut souligner que le schéma retenu pour l'opération de rapprochement entre Air France et KLM va conduire à la constitution d'un actionnariat étranger plus important qu'actuellement au sein de la *holding*, rendant ainsi plus probable la mise en oeuvre éventuelle de la procédure de cession forcée permettant de garantir les droits de trafic d'Air France qui a été mis en place avec la loi du 9 avril 2003.

Toujours dans la perspective de la filialisation d'Air France, le texte modifie les dispositions de la loi du 9 avril 2003 qui devaient accompagner la transformation d'Air France en société privée, notamment pour permettre aux salariés transférés à la nouvelle filiale de transport aérien de continuer à bénéficier d'une période transitoire d'au plus deux ans avant la disparition du statut du personnel, ainsi que pour maintenir la représentation spécifique des salariés au sein du conseil d'administration de la future société opérationnelle.

Enfin, le projet précise que l'échange salaire contre actions rendu possible par la loi du 9 avril 2003 et ouvert à tous les salariés de la société sur la base du volontariat restera possible après la filialisation d'Air France. Cependant, pour que la part du capital pouvant faire l'objet de cet échange ne soit pas affectée par l'augmentation de capital résultant de la prise de contrôle de la société KLM par Air France, il est précisé que cette part demeure calculée sur la base du capital existant au 9 avril 2003.

Ces aménagements purement techniques, s'ils se contentent en fait de maintenir l'état du droit en vigueur, n'en sont pas moins porteurs d'avenir car ils rendent possible l'évolution d'Air France, gage de sa compétitivité, de sa croissance et donc de sa survie dans l'environnement difficile et cyclique du transport aérien. Il s'agit donc *in fine* d'un petit pas pour le droit, mais d'un grand envol pour la compagnie nationale.

Une certaine émotion s'est toutefois manifestée parmi les salariés d'Air France, compte tenu de l'absence dans le projet de loi de toute disposition concernant l'âge de cessation d'activité du personnel navigant commercial. En effet, alors que les pilotes doivent arrêter leur activité dès soixante ans en vertu du code de l'aviation civile - ce qui n'en n'empêche pas certains de continuer de travailler à l'étranger -, les personnels navigants commerciaux ne partent en préretraite, en droit à cinquante-cinq ans et en fait en moyenne dès cinquante-deux ans et demi, qu'en vertu d'une disposition du statut du personnel de la compagnie qui leur assure une indemnisation financière tout à fait honorable. En l'absence de toute disposition législative dans ce texte, les hôtesses et stewards perdraient le bénéfice de cette préretraite. Il s'agit donc d'une lacune du texte qu'il conviendrait de combler par voie d'amendement portant article additionnel.

M. Alain Rodet a souhaité savoir si, dans cette nouvelle configuration, le comité central d'entreprise resterait au sein de la nouvelle filiale Air France. Quel est l'impact de la création de cette holding sur l'alliance *Skyteam* ? Les liens entre les différentes entreprises au sein de cette alliance sont-ils modifiés ? Les modifications doivent-elles se traduire par un échange de participations ?

M. Charles de Courson, Rapporteur, a indiqué que la place du comité d'entreprise n'était pas modifiée par la filialisation, quant à l'alliance *Skyteam*, il s'agit d'une simple alliance commerciale qui a des conséquences importantes en termes d'augmentation des dessertes et d'optimisation des flottes. A l'heure actuelle, *Skyteam* est la plus petite des trois grandes alliances opérant au niveau mondial. Les perspectives du rapprochement d'Air France avec KLM ne peuvent donc avoir qu'un effet positif sur la place de *Skyteam* sur le marché mondial.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles du projet de loi.

Article 1^{er} (articles L. 360-1 et L. 360-2 du code de l'aviation civile) : *Préservation des droits de trafic et de la licence d'exploitation de transporteur aérien d'Air France* :

M. Charles de Courson, Rapporteur, a présenté un amendement affinant la rédaction de cet article quant à la définition des holdings pouvant bénéficier de la procédure de cession forcée de titres. Il s'agit d'éviter d'être amené à légiférer une troisième fois si Air France, filialisée, devait par la suite se sous-filialiser !

La commission a *adopté* cet amendement.

M. Charles de Courson, Rapporteur, a présenté un amendement de conséquence, que la commission a *adopté*.

La commission a ensuite *adopté* l'article 1^{er} ainsi modifié.

Article 2 (article L. 342-3 du code de l'aviation civile) : *Maintien de la composition actuelle du conseil d'administration d'Air France* :

La commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 3 (article 3 *bis* nouveau de la loi n° 2003-322 du 9 avril 2003) : *Maintien du régime transitoire pour le statut du personnel d'Air France* :

M. Charles de Courson, Rapporteur, a présenté un amendement de simplification rédactionnelle, visant à supprimer le premier alinéa de cet article. Il n'est pas de bonne technique législative d'insérer dans une loi déjà publiée une disposition non codifiée. La commission a *adopté* cet amendement.

M. Charles de Courson, Rapporteur, a ensuite présenté un amendement de conséquence, que la commission a *adopté*.

Enfin, il a présenté un amendement visant à introduire une précision dans le décompte des alinéas. La commission a *adopté* cet amendement et l'article 3 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 3 (articles L. 421-3, L. 421-9 et L. 423-1 du code de l'aviation civile) : *Maintien de l'âge de cessation d'activité du personnel navigant commercial d'Air France* :

M. Charles de Courson, Rapporteur, a présenté un amendement relatif à l'âge de cessation d'activité du personnel navigant commercial d'Air France. Il est important de maintenir le principe d'une limite d'âge dérogatoire au droit commun, ne serait-ce que parce que de nombreuses grandes compagnies aériennes européennes ont édicté de telles limitations. Air France

n'adhérant pas aux ASSEDIC, la société a conclu une convention avec ces dernières et rembourse aux ASSEDIC les prestations euro pour euro. Actuellement, en vertu du statut du personnel, le personnel navigant commercial doit cesser son activité à 55 ans.

M. Alain Rodet a fait remarquer que, à Singapour Airlines par exemple, les hôtesses s'arrêtaient également avant 60 ans.

M. Charles de Courson, Rapporteur, a précisé qu'il y avait d'autres entreprises de transport aérien où l'âge de départ à la retraite était de 60 ans et non de 55 ans. À British Airways et à Lufthansa, l'âge de cessation d'activité du personnel navigant commercial est de 55 ans alors que l'âge légal de la retraite est de 63 ans en Grande-Bretagne et de 60 ans en Allemagne. Chez KLM, le personnel navigant commercial part à la retraite à 56 ans, l'âge légal de départ à la retraite étant de 65 ans. Cette question a suscité une certaine émotion auprès du personnel navigant commercial d'Air France. L'amendement propose que l'âge dérogatoire de départ à la retraite du personnel navigant commercial soit fixé par décret, pour faciliter le dialogue social et pour pouvoir plus facilement tenir compte des évolutions du secteur. En tout état de cause, les compagnies aériennes doivent mettre en place une politique active et incitative d'accompagnement social de la cessation d'activité navigante et de reclassement au sol de leurs personnels navigant commerciaux, ce qui leur permettra d'alléger leurs coûts. L'amendement précise le montant des indemnités de départ versées dans ce cas afin d'éviter des divergences de jurisprudence et de clarifier le dispositif applicable aux salariés concernés. L'amendement vise le montant de l'indemnité légale. En fait, l'indemnité conventionnelle est environ de neuf fois supérieure à l'indemnité légale. L'amendement permet de trancher une question jurisprudentielle lancinante, liée à la nature juridique de cette indemnité.

La commission a *adopté* cet amendement.

M. Charles de Courson, Rapporteur, a tenu à préciser qu'il n'était pas nécessaire de déposer un amendement comparable pour le personnel navigant technique. Les auditions auxquelles il a procédé ont montré que les syndicats de pilote étaient divisés sur cette question. Une partie d'entre eux souhaite le relèvement de l'âge de départ à la retraite de 60 à 65 ans. La direction d'Air France est très sceptique, évoquant notamment le problème – parfois rencontré – du survol par des pilotes de plus de 60 ans de pays n'autorisant les personnels navigants techniques à exercer leur activité que jusqu'à l'âge de 60 ans. Des discussions sont en cours sur cette question au sein de l'OACI. Il convient donc de ne pas anticiper une décision en la matière.

Article 4 (article L. 342-4 du code de l'aviation civile) : *Maintien de la composition actuelle des comités d'établissement et du comité central d'entreprise d'Air France* :

La commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 5 (article 51 de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998) : *Maintien du dispositif actuel de prise de participation du personnel dans le capital d'Air France* :

La commission a *adopté* cet article sans modification.

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

*

M. Gérard Bapt a souhaité savoir si le redécoupage ministériel induit par la composition du gouvernement « Raffarin III » impliquait une reconfiguration du champ d'investigation des rapporteurs spéciaux. En particulier, le secteur des personnes âgées ayant été réaffecté, conformément aux recommandations de la commission d'enquête parlementaire, le budget des handicapés devrait être rattaché à celui des personnes âgées. Il a souhaité que le Bureau de la commission se saisisse de cette question afin d'éviter des empiètements de compétences constatés par le passé, où le partage entre les rapports spéciaux concernait parfois le même chapitre, voire le même article.

M. Michel Bouvard, Président, a indiqué que la réunion de la commission du mercredi 5 mai prochain avait pour objet de déterminer les titulaires des différents rapports spéciaux. La question soulevée pourrait être abordée dans la perspective de cette prochaine réunion.

* *
*

Mardi 27 avril 2004
Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président

La commission a examiné, en application de l'article 145 du Règlement, un rapport d'étape de la Mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, composée de MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard.

M. Michel Bouvard a rappelé que le Gouvernement a rendu publique, le 21 janvier dernier, une maquette présentant le budget de l'État en missions, programmes et actions. Cette maquette a pour objet de déterminer les conditions dans lesquelles le budget sera, à compter de 2006, préparé, voté et exécuté. C'est, pour le Gouvernement comme pour le Parlement, un enjeu de taille. La portée de l'autorisation de dépense donnée par les assemblées et la capacité de celles-ci à contrôler l'utilisation des crédits dépendront de la nouvelle structuration du budget. En outre, le Gouvernement va devoir mettre en place un dispositif de gestion par la performance, en choisissant des objectifs et des indicateurs dont la pertinence découlera de la précision et de la cohérence de la présentation des crédits. Le Premier ministre a décidé de soumettre son projet de nomenclature au Parlement, montrant ainsi sa volonté d'associer les assemblées à la mise en œuvre d'une réforme dont elles ont eu l'initiative. Pour répondre à cette demande, la Mission d'information a rencontré les principaux protagonistes de la réforme, en concertation avec les rapporteurs spéciaux et les autres commissions. Elle est aujourd'hui en mesure de présenter ses propositions, orientées autour de trois principes directeurs.

En premier lieu, elle a cherché à mieux identifier les politiques publiques pour rendre le budget plus lisible. La maquette doit mettre en évidence les différents volets de l'action de l'État, afin que le Parlement, par son vote, puisse clairement autoriser la mise en œuvre d'une politique publique identifiée. Cette exigence de lisibilité suppose que les politiques publiques soient bien mises en évidence, et que la dimension interministérielle de certaines d'entre elles soit prise en compte.

La Mission s'est également attachée à assurer la cohérence des programmes pour renforcer le contrôle parlementaire. La loi organique vise à transformer la gestion publique en promouvant une logique de résultats. Cette ambition passe par un renforcement des capacités de contrôle du Parlement. Les assemblées doivent pouvoir disposer d'une mesure de l'efficacité de l'action de l'État. Elles doivent également être en mesure d'utiliser leur pouvoir de réaffectation de crédits entre programmes, pouvoir que lui confère le droit

d'amendement ouvert par l'article 47 de la loi organique. Les programmes doivent donc avoir une portée politique et une lisibilité suffisantes pour être soumis à l'appréciation du Parlement. Ils ne peuvent pas regrouper des actions manifestement éloignées les unes des autres. Ils n'ont pas été conçus pour assurer le confort budgétaire des structures administratives, mais pour améliorer l'efficacité de la gestion publique. La globalisation des crédits n'est justifiée que dans la mesure où elle permet une plus grande efficacité de la dépense publique. La souplesse de gestion doit donc jouer à l'intérieur de dépenses ayant un lien précis entre elles, susceptibles d'être associées à des objectifs convergents et mesurées par des indicateurs communs.

Enfin, la maquette doit respecter un dernier principe : garantir la responsabilisation des acteurs pour améliorer l'efficacité de la gestion publique. En contrepartie de l'autonomie qu'elle lui offre, la loi organique exige de l'administration une responsabilisation accrue. Les ministères devront s'engager sur des résultats et rendre compte de leur gestion, dont l'efficacité sera analysée au travers des objectifs et des indicateurs présentés dans les projets et rapports annuels de performances. La réforme organique échouerait si la maquette ne donnait pas une véritable capacité de pilotage aux responsables des programmes. Le principe de responsabilisation suppose que chaque gestionnaire, pour pouvoir atteindre ses résultats, maîtrise tous les moyens prévus pour mener à bien la politique dont il a la charge. Les responsables de programme doivent donc disposer de l'ensemble des crédits ouverts pour mener leurs actions. Responsabiliser les acteurs implique également de rationaliser la répartition des crédits entre ministères. La maquette doit mettre fin à l'éparpillement de certaines interventions, en supprimant les incohérences héritées de l'instabilité des attributions ministérielles.

M. Michel Bouvard a ensuite présenté les principales modifications qu'il est proposé d'apporter à la structure des missions. Celles-ci formeront la clé de voûte de la nouvelle architecture budgétaire. Elles ont été conçues pour identifier les politiques de l'État, et serviront d'unités de vote : en votant les crédits d'une mission, il s'agira d'autoriser la mise en œuvre d'une politique publique. Elles constitueront également les unités au sein desquelles s'exercera le droit d'amendement que la loi organique ouvre à l'initiative parlementaire. Ce seront en effet des enveloppes à l'intérieur desquelles, en déposant des amendements redéployant les crédits entre les programmes, les parlementaires pourront proposer de modifier l'allocation des moyens. La maquette prévoit 45 missions, dont 9 interministérielles. Il est proposé d'améliorer cette architecture en recourant à 44 missions, dont 13 interministérielles.

En premier lieu, les missions « mono-programme » doivent être supprimées. Le Gouvernement a prévu plusieurs missions constituées d'un seul programme : cette présentation n'est pas conforme à la loi organique, laquelle exclut explicitement qu'une mission soit composée d'un seul programme. Elle aurait en outre pour effet de soustraire une partie du budget au droit d'amendement des parlementaires. Au sein d'une mission « mono-programme », les assemblées ne pourraient en effet exercer leur droit d'amendement qu'en scindant l'unique programme prévu en plusieurs unités, là où, pour les missions « multi-programmes », il leur suffirait de proposer des transferts entre les programmes existants.

Trois missions méritent d'être créées. La première, intitulée « Politique des territoires », engloberait les moyens de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), les crédits que le ministère de l'équipement consacre à la stratégie et à l'aménagement, ainsi que le programme des interventions territoriales de l'État qui regroupera, pour les politiques locales justifiant une coordination accrue par les préfets, des crédits venant de ministères différents. Cette mission permettrait de regrouper les moyens destinés à la définition de la politique d'aménagement des territoires qui, dans la maquette, ne sont pas identifiés. Elle serait en outre un moyen de rapprocher les services chargés de définir la stratégie de l'aménagement, et de faire émerger un pôle d'expertise placé auprès des préfets. De même, il est proposé de créer une mission « Stratégie économique et pilotage des finances publiques ». Bien qu'elles correspondent à une mission centrale de l'État, les fonctions de pilotage des finances publiques n'apparaissent pas clairement dans la maquette. Un pôle mériterait d'être individualisé dans une mission spécifique, dédiée à la stratégie économique et financière. Cette mission regrouperait la charge de la dette, les moyens des directions « d'état-major » du ministère de l'économie et ceux des services du ministère de la santé chargés du « pilotage » de la sécurité sociale. Enfin, une mission dédiée à l'écologie et la maîtrise des risques permettrait de regrouper des crédits qui figurent, de manière dispersée, dans la maquette. Elle couvrirait la sécurité civile et la météorologie, les interventions du ministère de l'écologie en faveur de la prévention des risques naturels et de la gestion de milieux, et les moyens des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), dédiés au contrôle des risques industriels. Cette mission renforcerait la coordination des différents ministères concernés. Elle permettrait ainsi de rationaliser l'organisation des structures de l'État, en recentrant les DRIRE sur leurs missions de contrôle.

Il est par ailleurs proposé d'élargir quatre missions. Il conviendrait tout d'abord de rattacher la gendarmerie nationale à la mission « Sécurité ». Le Gouvernement a prévu de créer une mission « Sécurité » limitée à la police, sans inclure les crédits de la gendarmerie. En ne rattachant pas les deux forces

de sécurité à la même mission, la maquette perd une grande part de sa lisibilité, et s'écarte des règles de présentation des crédits prévues par la loi organique. La dimension interministérielle de la politique de lutte contre l'insécurité exige que la police et la gendarmerie nationale soient rapprochées dans une même mission. De même, les réseaux de l'État à l'étranger, qu'ils relèvent du ministère des affaires étrangères ou de celui de l'économie et des finances, méritent d'être rattachés à la même mission. Ils participent en effet à la même politique publique. Il est donc proposé de donner à la mission « Action extérieure de l'État » un caractère interministériel, en lui adjoignant, sous la forme d'un programme spécifique, les postes économiques à l'étranger relevant de la direction des relations économiques extérieures. Ce regroupement permettrait de mieux prendre en compte la dimension économique de l'action extérieure, et d'assurer une meilleure coordination entre les deux réseaux. Il est également justifié de rattacher à la mission « Recherche et enseignement supérieur » les établissements de formation et de recherche agricoles. Bien qu'elle soit interministérielle, cette mission ne comprend pas l'enseignement et la recherche agricoles. Il est pourtant peu cohérent de traiter ces dépenses dans un programme spécifique, sans les rattacher à la mission créée pour identifier la politique publique à laquelle elles concourent. Enfin, la dernière proposition pour ce qui concerne les missions, consiste à rapprocher les crédits de la ville et ceux du logement. L'amélioration du cadre de vie en milieu urbain ne peut pas être réduite aux seules actions de l'État en faveur des zones relevant de la politique de la ville. En outre, le rapprochement des budgets de la ville et du logement dans une même mission tirerait les conséquences des nouvelles attributions ministérielles issues du remaniement du 31 mars dernier.

M. Didier Migaud a ensuite présenté les propositions modifiant le découpage des programmes. Les programmes formeront le centre de gravité du nouveau du budget. Unités de spécialité, ils constitueront le cadre d'exécution des crédits et détermineront l'importance de la souplesse de gestion offerte aux ministres pour remplir les objectifs qui leur ont été fixés. Obligatoirement ministériels, ils ont été créés de manière à centrer le budget sur la finalité de la dépense, en rassemblant des actions cohérentes, susceptibles d'être évaluées par des indicateurs pertinents. Aux programmes seront adossés les projets et rapports de performances dans lesquels les ministres devront s'engager sur des objectifs et rendre compte de leurs résultats.

Plusieurs programmes méritent d'être scindés. En prévoyant 141 programmes, le gouvernement a en effet poussé très loin le mouvement de globalisation des crédits. Il offre ainsi aux ministères une liberté de gestion considérable : globalement, le degré de spécialisation serait six fois moins important qu'aujourd'hui, et dix-sept programmes dépasseraient les 5 milliards d'euros. L'exigence de cohérence des programmes n'a pas toujours été respectée. La Mission d'information préconise une architecture en 157

programmes. Cette modification du niveau de spécialité permettrait de supprimer les regroupements de crédits surdimensionnés ou manifestement hétérogènes.

La première décomposition concerne les remboursements et dégrèvements d'impôt. Ceux-ci concourent à des finalités très différentes : soutien aux entreprises selon une logique économique pour les dégrèvements de taxe professionnelle, aide aux ménages dans un but de solidarité pour les dégrèvements de taxe d'habitation, aide au retour à l'emploi pour la prime pour l'emploi, gestion de l'impôt pour les admissions en non valeur ou les remboursements de trop perçu. En faisant figurer les remboursements et dégrèvements dans un seul programme, le Gouvernement n'a pas suffisamment pris en compte la diversité des dépenses en cause. Cette globalisation risque de se faire au détriment de l'évaluation de ces dépenses qui représentent plus de 60 milliards d'euros par an. Il convient donc de créer, en fonction des finalités poursuivies, plusieurs programmes et de les rattacher aux missions identifiant la politique publique concernée. Ainsi, la prime pour l'emploi ou le crédit d'impôt recherche constitueraient des programmes spécifiques, figurant pour le premier dans la mission « Travail », et pour le second dans la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Dans le même esprit, il est proposé d'isoler, au sein des crédits de la défense, le recrutement et la formation des personnels ainsi que l'armement nucléaire. La maquette prévoit de faire figurer les quarante programmes d'armement militaire (soit, au total, 8,7 milliards d'euros) dans la même unité de spécialité. Elle donne au ministère de la défense la fongibilité la plus large possible, et risque de remettre en cause sa capacité à maîtriser les coûts des programmes d'armement et à en suivre les résultats. La Mission d'information préconise donc de distinguer deux programmes, l'un dédié à l'armement nucléaire, l'autre à l'armement conventionnel. De même, en couvrant plus de la moitié des crédits et les deux tiers des effectifs du budget de la défense, le programme « Préparation et emploi des forces » (20 milliards d'euros) ne permettra pas de suivre, contrôler et réorganiser la gestion des activités militaires. Au sein de ce programme, les fonctions de recrutement et de formation des personnels constituent un ensemble d'actions cohérent, distinct des activités militaires proprement dites, et peuvent donc faire l'objet d'un programme séparé.

S'agissant des universités, il est nécessaire de distinguer entre les formations supérieures et la recherche, que le gouvernement a prévu de regrouper dans un même programme. Les activités de recherche et de formation des enseignants chercheurs concourent en effet à des objectifs différents. Elles doivent donc être autorisées, gérées et contrôlées de manière séparée. Le recours à un programme unique risque de freiner l'évolution du

statut des enseignants chercheurs. Il pourrait en outre constituer un obstacle au rapprochement entre la recherche universitaire et les organismes de recherche, qui constitue pourtant une des clés de la réforme actuellement en cours.

Le programme « Enseignement scolaire public du second degré » concentre un volume très important de crédits (30 milliards d'euros) et d'emplois (639.000), au risque de priver l'autorisation parlementaire de sa portée. Il est possible de réduire ce programme, sans soulever des difficultés de gestion pour les rectorats, aux seuls enseignements, en isolant les fonctions et services transversaux à l'ensemble du second degré dans un programme « Vie de l'élève ».

De même, la quasi-totalité des interventions du ministère de l'agriculture figure dans un seul programme qui ouvre la fongibilité la plus large possible, sans que cette globalisation soit justifiée par des contraintes de gestion. Un découpage en fonction des deux piliers de la politique agricole commune permettrait de donner à la maquette du budget de l'agriculture une plus grande lisibilité.

De même, le regroupement dans un seul programme de l'intégralité des crédits du logement (5,2 milliards d'euros) offrirait une fongibilité manifestement excessive. Une séparation entre les aides à la pierre et les aides à la personne permettrait de mieux « coller » à la finalité de la dépense.

Enfin, la dernière création de programme concerne la réforme de l'État et les relations entre l'administration et les citoyens. Les crédits rattachés au Premier ministre figurent dans un même programme qui rassemble des organismes aux fonctions hétérogènes. On y trouve, sans grande lisibilité, à la fois le Secrétariat général du Gouvernement, la commission d'indemnisation des victimes de la Shoah, l'École nationale d'administration ou le Médiateur de la République. Il serait plus cohérent de distinguer, d'une part, les crédits participant à la coordination du travail gouvernemental et à la prospective, et, d'autre part, ceux relevant de la réforme de l'État et des relations avec les citoyens. Cette distinction donnerait au budget du Premier ministre la lisibilité et la portée politique qui lui font défaut.

M. Didier Migaud a rappelé qu'au-delà du découpage des programmes, leurs conditions de pilotage doivent être précisées. Elles dépendront en effet de la pertinence du partage des responsabilités administratives. Comme le montrent les propositions des ministères des finances et de la défense, les conditions de pilotage de certains programmes méritent d'être revues. Il conviendrait, en premier lieu, de réexaminer le partage des responsabilités au sein du ministère des finances. Dans ce ministère, les programmes couvrent plusieurs directions, et il a été décidé de

placer le secrétaire général à la tête de trois programmes différents, et de recourir à la notion nouvelle de « budget exécutif de programme » qui, en décomposant les programmes par direction, consacre le retour à une logique purement organisationnelle. Ce choix n'est conforme ni à l'esprit, ni à la lettre de la loi organique : il relègue le responsable de programme à un rôle de coordination et de répartition des moyens, et confie aux directions le pilotage opérationnel des crédits, et notamment l'usage de la fongibilité. Le partage des responsabilités au sein du ministère des finances doit être réexaminé, afin que soient désignés des responsables de programme capables d'exercer pleinement leurs fonctions. S'agissant du ministère de la défense, la prééminence du chef d'état-major des armées doit être renforcée. Il est prévu de le placer à la tête du programme regroupant l'ensemble des moyens de préparation et d'emploi des forces militaires. La structure du programme laisse cependant craindre qu'il n'ait pas les moyens d'assurer le pilotage des crédits. Le programme est en effet divisé, au niveau de ses actions, entre les trois armées, selon une logique organisationnelle qui confie la gestion effective des crédits aux trois chefs d'état-major. La Mission d'information préconise donc de structurer le programme par grandes fonctions, et non plus par armée. Cette présentation serait plus conforme à la loi organique et de nature à asseoir la prééminence du chef d'état-major. De même, s'agissant du programme prévu pour l'armement, le ministère de la défense a recours à un système inédit de co-pilotage, peu conforme au principe de responsabilisation. Deux responsables sont en effet désignés : le chef d'état-major des armées et le délégué général pour l'armement. Cette co-gouvernance, que l'on ne retrouve dans aucun autre ministère, conduit à s'interroger sur la manière dont la responsabilité du programme sera assurée et laisse craindre un pilotage par les chefs d'état-major. Là encore, le partage des responsabilités au sein du ministère de la défense doit être réexaminé.

Des modifications méritent d'être apportées à la répartition des crédits entre les ministères. Des moyens ayant la même finalité ont été répartis, de manière peu cohérente, entre plusieurs programmes, voire plusieurs missions. Il serait tout d'abord utile de rationaliser la répartition des crédits entre ministères, en supprimant certaines incohérences. Notamment, les crédits relatifs à l'aide alimentaire aux pays en voie de développement sont actuellement partagés entre le ministère de l'agriculture et celui des affaires étrangères, alors qu'il serait plus logique de les regrouper au sein d'un même programme. De même, la dotation générale de décentralisation (D.G.D.), actuellement dispersée entre trois budgets ministériels différents, mériteraient d'être unifiée dans un même programme, et les aides au transport de la presse par la Poste figurent dans le programme « Développement des entreprises », alors qu'un programme « Presse » est créé au sein de la mission « Médias ». Il conviendrait également d'unifier les subventions aux opérateurs de l'État. La

budgetisation par finalité suppose que soient supprimés les financements croisés. Cet objectif semble avoir été souvent perdu de vue, faute d'arbitrages permettant de mettre fin aux luttes de pouvoir entre les ministères. Ainsi, la subvention destinée à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine est coupée entre deux missions (« Logement » et « Ville »), alors que la création de cet établissement public a précisément pour objectif d'unifier le financement de la rénovation urbaine en zones urbaines sensibles. De même, l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments est subventionnée par trois ministères différents. En vertu du principe de bonne gestion selon lequel la subvention d'un opérateur mettant en œuvre une seule politique doit relever d'un seul programme, nous proposons d'unifier les subventions versées aux opérateurs.

M. Michel Bouvard a estimé que la finalisation de la maquette permettra de franchir une étape décisive. Il convient néanmoins de mesurer l'importance du chemin qui reste à parcourir. La nouvelle architecture du budget doit en effet garder une capacité d'évolution. Sur trois points, la maquette est destinée à permettre une réforme de l'administration. Elle revêt donc un caractère transitoire, et devra évoluer en fonction des réformes à venir. Notamment, le regroupement des grandes directions à réseaux du ministère de finances dans un même programme ne peut en effet se justifier que comme un moyen de permettre l'aboutissement de la réforme de Bercy qui pourrait se traduire par la mise en place de trois programmes : recouvrement des impôts, gestion des dépenses de l'État et gestion des dépenses du secteur public local. De même, la présentation des crédits de la Défense est liée à la nécessité de réorganiser la gestion des armées qui doit, à terme, aboutir à une structuration des programmes en fonction des systèmes de force prévus par la loi de programmation militaire. Enfin, le rattachement de la recherche universitaire dépend de la réforme du statut des enseignants-chercheurs. L'identification de la recherche universitaire dans un programme spécifique constitue une première étape vers un rapprochement entre les universités et les organismes de recherche, et, à terme, la constitution de programmes découpés par catégorie de discipline. Les autres chantiers de la réforme organique, et notamment le choix des objectifs et des indicateurs, doivent pouvoir rétroagir sur le découpage des programmes. La pertinence du projet de maquette ne pourra être définitivement appréciée qu'à la lumière des objectifs et indicateurs sur lesquels le gouvernement et le Parlement vont maintenant concentrer leur réflexion. Les programmes ne rempliront les exigences de la loi organique qu'une fois que leur seront assignés des objectifs clairs, cohérents et opérationnels.

La nouvelle architecture du budget doit être suivie par une véritable rénovation de la gestion de l'État. La finalisation de la maquette est une condition nécessaire, mais non suffisante, de la réussite de la réforme : elle ne doit pas constituer une simple façade derrière laquelle le *statu quo* pourrait perdurer. Les ministères devront, en premier lieu, adosser au nouveau budget le

dispositif de gestion par la performance prévu par le texte, qui suppose un changement de culture administrative, passant par une plus grande autonomie des gestionnaires « de terrain » et un nouveau dialogue de gestion entre le niveau central et l'échelon déconcentré. La comptabilité devra devenir un outil de modernisation. Cela passe par une unification progressive des réseaux comptables et la suppression des conditions actuelles d'exercice du contrôle *a priori* de la dépense. En outre, l'État ne pourra pas faire l'économie d'une comptabilité analytique : l'analyse des coûts sera l'un des éléments sur lesquels le Parlement fera porter son appréciation, lorsqu'il s'agira d'autoriser, par son vote, l'ouverture des crédits demandés dans le projet de loi de finances. Les ministères doivent donc prendre le virage de la comptabilité analytique. De même, le gouvernement devra mener à terme la rénovation de la gestion des ressources humaines, en passant d'une approche exclusivement statutaire à une approche fonctionnelle. La loi organique prévoit plusieurs dispositions en ce sens. Il importe qu'elles ne restent pas lettre morte.

Le Président Pierre Méhaignerie a félicité la mission d'information pour la qualité du travail effectué. Ses propositions ne désavouent pas la maquette du gouvernement mais l'améliorent de manière significative. Ce travail s'est effectué dans un véritable consensus politique entre la majorité et l'opposition, mais également en concertation avec les autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a également salué la qualité du travail de la mission d'information, qui est l'aboutissement de dizaines d'heures d'auditions, de rencontres et de contacts. Non seulement ses propositions ont rencontré l'accord des autres commissions permanentes de l'Assemblée, mais elles sont également, en grande partie, partagées par les sénateurs. La saisine du Parlement par le gouvernement sur ce problème a prouvé sa légitimité et son utilité, ce d'autant plus que le nouveau ministre des Finances semble particulièrement réceptif aux recommandations de la mission et que M. Alain Lambert, qui fut l'un des initiateurs de la loi organique, suit actuellement ce dossier à l'Élysée. Il y a donc de bonnes chances pour que ces propositions soient acceptées. Ainsi, dès le projet de loi de finances pour 2005, le Parlement disposera d'une double présentation budgétaire qui prendra en compte ces recommandations de nomenclature.

Derrière ces propositions se dessine bien sûr le souci d'une évolution profonde des structures administratives de l'État, tant au niveau central qu'au niveau déconcentré. Ainsi, les services extérieurs de l'État devront-ils se réorganiser autour, entre autres, d'un pôle « aménagement et ingénierie publique » et d'un pôle « régulation et contrôle des activités à risques ». Par ailleurs, même si cette nomenclature budgétaire devra encore

évoluer dans les années à venir, sa relative stabilité doit déteindre sur l'organisation gouvernementale, par trop volatile.

Il subsiste néanmoins une inquiétude, celle de la mise en œuvre opérationnelle de la réforme. La mise en œuvre du programme ACCORD II rencontre de nombreuses difficultés en raison d'objectifs initiaux trop ambitieux. La commission consultative d'appel d'offres informatiques vient ainsi d'émettre un avis négatif, entraînant un certain blocage du projet. La commission des Finances envisage donc de saisir la Cour des comptes sur ce point.

M. Marc Laffineur s'est félicité de la qualité et du caractère consensuel du travail de la mission d'information. Il s'est néanmoins interrogé sur le caractère contraignant de ces propositions pour les ministères et sur l'organisation des services.

M. Pascal Terrasse s'est associé à ces félicitations en soulignant la parfaite implication de l'opposition dans ce travail consensuel. La maquette est encore susceptible d'évoluer, en particulier en raison de la décentralisation. Deux questions méritent aujourd'hui d'être soulevées. Pourquoi les surcoûts liés aux opérations extérieures ne participent-ils pas d'une certaine interministérialité, par exemple avec le ministère des Affaires Étrangères ? Il s'agit en effet d'actions extérieures de l'État.

S'agissant des crédits du Commissariat à l'énergie atomique, aujourd'hui répartis entre l'industrie, la recherche et la défense, pourquoi sont-ils transférés vers l'industrie ?

M. Daniel Garrigue a souligné que cette nouvelle maquette offrait des outils pour faire avancer les réformes administratives, pour peu que les recommandations de la mission soient retenues. Il serait utile que la commission fasse un bilan annuel des efforts d'adaptation des structures administratives. Par ailleurs, il risque d'apparaître une contradiction entre l'organisation verticale des programmes et la nécessité d'une gestion transversale sur le terrain, du fait de la déconcentration.

M. Pierre Hériaud s'est félicité de la preuve apportée par la mission d'information que lorsque l'on se donne les moyens de ses ambitions on peut aboutir à des résultats concrets. Certaines imbrications au niveau des missions méritent néanmoins d'être éclaircies. S'agissant de la mission « écologie et maîtrise des risques » qui comprend le programme « sécurité civile », l'ensemble des risques biologiques, nucléaires et industriels sont-ils couverts ? Par ailleurs, le transfert vers la mission « recherche et enseignement supérieur » des crédits de la recherche et de l'enseignement supérieur agricole est un geste significatif.

Le Président Pierre Méhaignerie s'est de nouveau félicité des résultats de la Mission et a insisté sur la nécessité d'atteindre une certaine stabilité des structures gouvernementales. En outre, la loi organique doit permettre le réexamen de l'organisation des services extérieurs de l'État.

En réponse à ces questions, **M. Didier Migaud** a indiqué qu'il n'était ni possible, ni souhaitable d'aboutir à une organisation gouvernementale figée dès aujourd'hui. Si certaines grandes missions apparaissent permanentes, il ne faut pas enfermer les gouvernements dans une organisation trop rigide. Le gouvernement actuel se caractérise par un nombre très important de ministères et par une organisation parfois inattendue. Ainsi, il arrive qu'à un secrétariat d'Etat ne corresponde ni un programme, ni même une action. Néanmoins, il ne faut pas se montrer trop exigeant tout de suite. Il a estimé, à titre personnel, que l'organisation déconcentrée des services de l'État n'est pas satisfaisante : elle est de moins en moins lisible et efficace. La mise en œuvre de la loi organique et la décentralisation offrent l'occasion d'en réexaminer les principes. Il existe d'ailleurs des marges de progression importantes.

Par ailleurs, la loi organique ne saurait être réduite à un nouveau mode de présentation du budget. Elle a au contraire une portée beaucoup plus large dans la mesure où elle exige un changement de logique au sein des administrations : il s'agit en effet de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats. L'évaluation préconisée par la loi organique doit permettre une meilleure utilisation de l'argent public.

S'agissant des opérations extérieures, il est plus logique de les maintenir au sein du budget de la Défense, ce ministère apparaissant capable d'en assurer le financement.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a précisé que les opérations extérieures sont individualisées au sein d'une action spécifique, dont il conviendra de vérifier si elle sera effectivement dotée dès 2005.

M. Didier Migaud a indiqué que, dans la mesure où l'activité du CEA a des implications importantes en matière d'application industrielle de la recherche, il est opportun de rattacher une part de ses crédits au programme relatif à la recherche industrielle.

M. Michel Bouvard a rappelé que la loi organique renforce les pouvoirs de contrôle du Parlement. Lors des auditions menées par la Mission, certaines directions des affaires financières des ministères n'ont pas fait preuve d'un grand enthousiasme, car plusieurs modifications proposées, mettant en évidence des redondances, entraîneront une simplification des structures. Néanmoins, la Mission d'information n'a jamais rencontré d'hostilité déclarée.

S'agissant de la décentralisation et de l'organisation des services déconcentrés de l'État, la Mission d'information a anticipé certaines évolutions. Ainsi, dans le cas des directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), il a été tenu compte des transferts de compétences vers les collectivités territoriales, qui auront pour effet de recentrer l'action des DRIRE sur le contrôle des risques industriels. La Mission d'information a également anticipé le transfert de la responsabilité des routes nationales de l'État vers les collectivités locales. Il est évident que les futures évolutions de la décentralisation auront des effets sur la maquette.

Par ailleurs, les auditions menées par la Mission ont montré que l'essentiel des dépenses consacrées aux opérations extérieures sont prévisibles en début d'année : il est donc possible d'en inscrire une part importante en loi de finances initiale.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a ajouté que ce montant ne varie pas de manière brusque d'une année sur l'autre. Ainsi, le total des crédits destinés aux opérations extérieures en 2003 est équivalent à celui constaté en 2002.

M. Michel Bouvard a insisté sur le fait que la maquette ne doit pas constituer une façade derrière laquelle perdurerait le *statu quo*. Il convient au contraire de tirer les conséquences de la réforme en termes d'organisation des ministères. À cet égard, le caractère interministériel de certaines missions permet une certaine souplesse, qui pourra peut-être même conduire, dans certains cas, à leur transformation en missions ministérielles. Quoi qu'il en soit, il faudra réaliser un bilan de l'évolution des structures administratives.

Par ailleurs, la loi organique et la nouvelle maquette offrent aux préfets une souplesse de gestion plus importante que celle dont ils disposent actuellement. La création d'une mission « Politique des territoires » avec un pôle d'expertise publique constitue pour les préfets un moyen de mieux remplir leurs missions.

S'agissant de la sécurité civile, il apparaît logique de regrouper au sein d'une même mission, « Écologie et maîtrise des risques », ce qui relève, d'une part, de la prévision et de la prévention des crises et, d'autre part, de leur gestion. Le rattachement du programme « Sécurité civile » à cette mission est d'autant plus justifié qu'il permet de supprimer la mission « monoprogramme » « Protection des populations », dont l'existence est contraire à la loi organique.

En outre, il convient de préciser que le rattachement du programme relatif à la recherche et à l'enseignement supérieur agricoles à la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » n'emporte

aucune conséquence en termes de répartition des compétences : le ministère de l'agriculture demeure responsable de ce programme.

Enfin, un nouveau chantier, celui de l'élaboration des objectifs et des indicateurs qui seront présentés dans les projets et rapports annuels de performance, s'ouvre. Les commissaires des finances devront y participer activement. En outre, dès le projet de loi de finances pour 2005, le budget fera l'objet d'une double présentation, qui constituera la base d'un important travail de rénovation de la procédure budgétaire et de redécoupage des rapports spéciaux.

Le Président Pierre Méhaignerie s'est félicité de la suppression de l'intégralité des missions « mono-programme ».

La commission a ensuite *autorisé*, en application de l'article 145 du Règlement, la publication du rapport d'information.

* *
*

Mercredi 28 avril 2004

*Présidence de M. Michel Bouvard, vice-président,
puis de M. Pierre Méhaignerie, président*

La commission des Finances de l'Économie générale et du Plan a examiné, en application de l'article 88 du Règlement, sur le rapport de **M. Charles de Courson**, les amendements au projet de loi modifiant la loi n° 2003-322 du 9 avril 2003 relative aux **entreprises de transport aérien et notamment à la société Air France (n° 1484)**.

**Article 2 (article L. 342-3 du code de l'aviation civile) :
Maintien de la composition actuelle du conseil d'administration d'Air France :**

La commission a examiné l'amendement n° 8 de M. Frédéric Dutoit précisant qu'Air France doit transférer l'ensemble de ses actifs à sa filiale opérationnelle. **M. Charles de Courson, Rapporteur**, a expliqué qu'il est bien dans l'intention de la direction d'Air France de transférer tous les contrats de travail du personnel à la nouvelle filiale opérationnelle. Pour autant, le groupe Air France-KLM, qui sera une pure holding financière, devra conserver certains éléments d'actif pour équilibrer sa structure de bilan, notamment les participations dans KLM.

La préoccupation exprimée par l'amendement est donc satisfaite alors que son adoption serait préjudiciable au plan financier. Il convient donc de rejeter cet amendement.

La commission a *repoussé* l'amendement n° 8.

**Article 3 (article 3 bis nouveau de la loi n° 2003-322 du 9 avril 2003) :
Maintien du régime transitoire pour le statut du personnel d'Air France :**

La commission a *repoussé* l'amendement n° 9 de M. Frédéric Dutoit, ayant le même objet que l'amendement n° 8 à l'article 2.

**Article additionnel après l'article 3 (articles L. 421-3, L. 421-9 et L. 423-1 du code de l'aviation civile) :
Maintien de l'âge de cessation d'activité du personnel navigant commercial d'Air France :**

La commission a examiné le sous-amendement n° 7 de M. Frédéric Dutoit à l'amendement n° 6 de la commission des Finances, fixant à 55 ans l'âge de cessation d'activité du personnel navigant commercial. **M. Charles de Courson, Rapporteur**, a rappelé que la fixation d'un âge de cessation d'activité, comme la fixation d'un âge de départ à la retraite, relève du pouvoir réglementaire. Il reviendra donc au Gouvernement de fixer par

décret, après négociations au sein de l'entreprise Air France, l'âge de cessation d'activité du personnel navigant commercial. Si l'âge de 60 ans pour les pilotes demeure dans le code de l'aviation civile, rien n'empêche le Gouvernement de le déclassifier en faisant application de l'article 37 de la Constitution.

La commission a *repoussé* le sous-amendement n° 7.

Article 4 (article L. 342-4 du code de l'aviation civile) :
Maintien de la composition actuelle des comités d'établissement et du comité central d'entreprise d'Air France :

La commission a *repoussé* l'amendement n° 10 de M. Frédéric Dutoit, ayant le même objet que l'amendement n° 8 à l'article 2.

Article 5 (article 51 de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998) :
Maintien du dispositif actuel de prise de participation du personnel dans le capital d'Air France :

La commission a *repoussé* l'amendement n° 11 de M. Frédéric Dutoit, ayant le même objet que l'amendement n° 8 à l'article 2.

*

Puis la commission a entendu une **communication de M. Marc Laffineur sur le rapport au Premier ministre sur les perspectives financières européennes 2007-2013**.

M. Marc Laffineur s'est réjoui que le Premier ministre confie, pour la première fois, à deux parlementaires en mission, M. Serge Vinçon, sénateur, et lui-même, la charge de faire des propositions en vue de la négociation sur les perspectives financières européennes.

Le contexte dans lequel interviendra cette négociation est difficile pour plusieurs raisons. D'abord pour des raisons budgétaires, la France figure d'ailleurs au nombre des six États favorables à une stabilisation des dépenses communautaires en dessous de 1% du RNB de l'Union, soit 800 milliards d'euros de dépenses environ sur sept ans, quand la commission européenne s'est prononcée pour une dépense de 1.000 milliards d'euros sur la période. Pour des raisons politiques ensuite, plusieurs pays ont fixé une « ligne rouge » à ne pas franchir : sa correction budgétaire pour la Grande-Bretagne, le montant de leur contribution pour l'Allemagne et les Pays-Bas, le bénéfice de la politique régionale européenne sur son territoire pour l'Espagne, la politique agricole commune pour la France. En outre, cette négociation devra, pour aboutir, permettre l'accord des vingt-cinq États membres, dans un contexte de difficulté économique en Europe et de gestion la plus rigoureuse possible.

La politique régionale et de cohésion, requalifiée de « politique de cohésion pour la croissance et l'emploi » se trouvera au centre des négociations budgétaires. Elle sera le premier budget de l'Union (345 milliards d'euros en sept ans) et sera réorientée de façon massive vers l'objectif de convergence (« objectif 1 »). Les nouveaux États membres devraient recevoir des aides d'un niveau proche du plafond fixé par la réglementation européenne (4% du PIB), même si la capacité administrative pour gérer des montants de l'ordre de 20 milliards d'euros par an n'est nullement acquise. Il faut veiller à ce que les fonds européens n'entraînent pas de délocalisations des activités industrielles au sein de l'Union européenne.

L'objectif de convergence appelle trois interrogations :

– le niveau de soutien accordé aux régions pauvres des Quinze : la France est concernée au titre des départements d'outre-mer qui reçoivent 2% de l'enveloppe de ces crédits ;

– la compensation de « l'effet statistique » : les régions pauvres des Quinze pourraient perdre le bénéfice des fonds européens octroyés sous condition de niveau de vie, l'entrée des nouveaux États membres entraînant une baisse du niveau de vie moyen de l'Union européenne élargie ;

– la modulation des aides : la règle des 4% appliquée de façon indifférenciée pourrait aboutir à la situation dans laquelle les régions les plus proches du seuil de 75% de la moyenne européenne recevraient le niveau d'aide le plus élevé.

En ce qui concerne l'objectif de compétitivité et d'emploi (dit « objectif 2 ») de la politique de cohésion, il résulterait de la fusion des actuels objectifs 2 (régions en difficultés structurelles) et 3 (emploi-formation). La commission européenne prévoit une dotation de 18% de l'enveloppe totale des actions structurelles. Cet objectif pourrait constituer une « variable d'ajustement » dans la négociation. La France serait particulièrement touchée par l'abandon de cet objectif puisque les régions de métropole y sont éligibles, l'apport de fonds étant de 10 milliards d'euros en sept ans.

La commission européenne propose d'augmenter les crédits divers inclus dans la rubrique des politiques internes. Une telle orientation satisfaisante, particulièrement en ce qui concerne la recherche, compte tenu de l'insuffisant effort de l'Europe comparé à celui des États-Unis, doit s'accompagner d'un réexamen de nombreuses « petites lignes budgétaires » dont le coût de fonctionnement représente souvent une part importante des crédits.

Abordant la question du montant total du budget, M. Marc Laffineur a indiqué que la commission européenne prévoit une hausse qui

porterait le budget à 1,27% du RNB de l'Union européenne en crédits d'engagement à l'horizon 2013. Il faut regretter que la commission européenne fasse apparaître une disparité considérable entre les crédits d'engagement et les crédits de paiement qui n'est pas plausible, ces derniers étant plafonnés à 1,15%.

M. Marc Laffineur a estimé que la charge financière de l'élargissement devrait être mieux partagée. La France doit assumer sans dérobade sa part de financement, ce qui remettra en cause sa situation actuelle modérément débitrice grâce aux dépenses agricoles dont elle est destinataire. Mais tous les États membres devront y contribuer, y compris ceux qui bénéficient de régimes dérogatoires devenus sans justification. Cela est vrai de la Grande-Bretagne, dont la correction est financée par les autres États membres, y compris, demain, les plus pauvres.

La proposition de la commission européenne d'un mécanisme de correction généralisée au profit des États débiteurs nets doit être combattue. Elle irait à l'encontre de l'esprit européen et de la solidarité entre les États membres.

M. Marc Laffineur a ensuite présenté ses propositions relatives à la politique de cohésion, aux règles de gestion des actions structurelles, aux autres domaines budgétaires et sur le financement.

En ce qui concerne la politique de cohésion et la gestion des actions structurelles, il conviendrait :

- de moduler davantage les aides de l'objectif 1 selon le niveau de vie : les régions les plus éloignées du plafond d'éligibilité de 75% de la moyenne européenne recevraient un niveau d'aide par habitant plus élevé que les régions au voisinage de ce seuil ;

- de choisir une attitude ferme concernant le « phasing out », c'est-à-dire les compensations financiant la sortie de l'objectif 1 ;

- de défendre un objectif 2 non résiduel ;

- d'établir des passerelles entre l'objectif 2 et les politiques de compétitivité, en particulier la recherche, en lançant un appel à projets auprès des régions.

S'agissant des autres rubriques budgétaires, il convient de veiller à ce que les dépenses agricoles induites par les futurs élargissements ne s'imputent pas sous les plafonds actuels résultant de l'accord de Bruxelles. Cette perspective de nouveaux entrants conduisant à une augmentation des dépenses de la politique agricole commune ne manquera pas d'être rejetée par d'autres États membres. La visibilité de l'action européenne doit être

améliorée, notamment par les échanges entre les jeunes, fondement d'un véritable sentiment de citoyenneté européenne. Il faut que dès le niveau bac + 2, une partie du cursus soit faite dans un autre pays européen. Il faut supprimer les « petites lignes budgétaires » et faire supporter par le budget européen l'ensemble des surcoûts liés à des opérations extérieures décidées par le Conseil. Il faut profiter de la négociation des perspectives financières pour accompagner la mise en place de l'Agence européenne d'armement. Il faut également profiter de la budgétisation du Fond européen de développement pour renforcer les règles de bonne gestion à son endroit : le dégagement d'office des crédits non utilisés, la réserve de performance et l'écoconditionnalité subordonnant les aides à des critères environnementaux adaptés.

M. Marc Laffineur a ensuite présenté ses propositions relatives au financement.

La correction britannique doit être renégociée. Elle n'a plus de raison d'être. Chacun doit assumer sa juste part du financement communautaire. Il serait injustifié que des États membres dont le niveau de vie n'équivaut qu'à 30% de celui de la Grande-Bretagne financent un tel allégement.

La proposition de la commission européenne d'un écrêtement généralisé des soldes nets doit être rejetée. Elle serait d'une extrême complexité de mise en œuvre, source de débats sans fin quant au niveau à partir duquel appliquer cet allégement et totalement contraire à l'esprit même de la construction européenne.

Il faut jeter les bases de la création d'un impôt européen sur les sociétés qui, à terme, viendrait se substituer, pour partie, aux impôts nationaux sur les sociétés. C'est l'intérêt de notre pays. Dans un premier temps, il conviendrait d'harmoniser les bases des impôts actuels.

En conclusion, M. Marc Laffineur a marqué son accord avec la position exprimée par la France et cinq autres États membres en faveur d'une stabilisation des dépenses communautaires à 1% du RNB communautaire. Toutefois, à titre personnel, il a indiqué qu'un budget légèrement supérieur, de 1,10% du RNB pour les crédits d'engagement, soit 1,05% en crédits de paiement, permettrait de servir une véritable ambition européenne.

M. Charles de Courson s'est interrogé sur les avantages d'un impôt européen sur les sociétés compte tenu de la volatilité de son assiette et sur les possibilités d'obtenir un « phasing out » significatif pour les régions françaises comportant des zones en grande difficulté.

M. Jean-Louis Dumont a relevé que le rapport souligne les contradictions de l'Europe qui devrait être une maison commune accueillante et dynamique. Les propositions faites vont dans le bon sens. On peut douter qu'il soit possible de relever le défi de l'élargissement sans un effort budgétaire, ce que le nouveau commissaire européen chargé de la politique régionale n'a pas manqué de reconnaître. L'institution d'un impôt européen est un objectif qu'il faut viser, qui exprimerait ainsi un message de citoyenneté européenne.

Il conviendrait de renégocier le mécanisme de la correction britannique. On peut noter que la Grande-Bretagne a par ailleurs fait partie des pays qui se sont récemment prononcés pour la stabilisation des dépenses communautaires en dessous de 1% du RNB de l'Union européenne.

Il serait en outre opportun de modifier la culture en matière de consommation des crédits européens et de privilégier résolument la logique des appels à projets. Ces projets devraient permettre la réalisation d'objectifs qualitatifs quels que soient les pays ou les régions concernés. Un des problèmes qui se posent est le phénomène d'émission des fonds européens autour d'une multitude de projets de faible envergure. On est passé d'une période où les acteurs redoutaient la sous-consommation des crédits européens à une situation de plus grande ouverture caractérisée par l'acceptation de dossiers les plus divers. Le problème est que les dossiers qui étaient considérés comme éligibles il y a quelques mois encore pourraient faire l'objet d'un refus de financement dans quelque temps si les moyens budgétaires de l'Union européenne n'étaient pas prochainement revus à la hausse. Une telle situation aurait un effet politique détestable, notamment localement auprès de ceux qui croient en la construction européenne. Il convient par conséquent de réfléchir à la nécessité d'augmenter la contribution des pays au budget de l'Union européenne, mais aussi dès maintenant, de faire de la politique agricole commune un levier pour la qualité de la production, y compris au moyen de l'écoconditionnalité, en refusant qu'elle serve les rentes de situation.

M. Daniel Garrigue, après avoir salué le travail des rapporteurs du Sénat et de l'Assemblée nationale sur ce sujet, s'est interrogé sur le décalage persistant entre le montant des engagements réalisés et celui des crédits de paiement. Qu'un tel différentiel existe dans les premiers mois et années peut éventuellement s'expliquer. Le problème est que ce décalage a tendance à perdurer.

S'agissant des fonds structurels, la difficulté va consister, dans la période qui s'ouvre, à gérer à la fois l'entrée de nouveaux pays membres de l'Union européenne et la sortie progressive d'autres pays. Si le budget de l'Union n'est pas revu à la hausse, on devra alors se poser la question de l'ambition européenne. En effet, le fait que l'enveloppe globale reste aussi restreinte ne permettra sans doute pas de renforcer le rôle de l'Union

européenne en matière de recherche ou de défense, ce qui apparaît pourtant largement souhaitable. Se pose également la question de savoir si les coopérations renforcées ont vocation à être financées à l'intérieur de cette enveloppe globale ou au-delà.

Le Rapporteur général a indiqué que le coût net pour les Quinze des transferts aux pays d'Europe centrale et orientale devrait atteindre en moyenne 5 milliards d'euros par an entre 2004 et 2006. Au total, les sommes que ces pays pourraient recevoir apparaissent relativement faibles, ce qui est de nature à susciter de nombreuses frustrations au sein des peuples concernés.

S'agissant de l'impôt sur les sociétés, il est tentant d'aller vers une harmonisation de l'assiette entre les différents pays de l'Union européenne. Une telle démarche aurait cependant des implications extrêmement importantes auxquelles il faut réfléchir ; par exemple, le crédit impôt recherche est calculé à partir de l'assiette de l'IS. Aujourd'hui beaucoup d'observateurs ont tendance à se concentrer sur les comparaisons portant sur les seuls taux de ces impôts. Il faut rappeler qu'en Irlande, les taux sont déjà faibles et plus faibles encore dans certains nouveaux États membres.

M. Michel Bouvard, président, s'est interrogé sur la position des autres pays européens s'agissant du maintien du mécanisme de correction britannique qui permet à l'heure actuelle au Royaume-Uni de supporter de façon relativement faible le coût de l'élargissement. Il a ensuite estimé que les modalités de financement des projets du réseau de transports européens méritent d'être améliorées. Parmi la liste des 14 grands projets établie en ce domaine lors du sommet d'Essen en 1994, il apparaît que seuls 15% d'entre eux ont été à ce jour réalisés.

La question du traitement des zones à handicap permanent se pose de façon aiguë. Des mesures fortes doivent être prises car nul ne peut ignorer que certaines disparités au sein d'un pays ou d'une région revêtent parfois un caractère lourd et persistant.

Il convient de s'interroger sur la manière dont les fonds européens de l'objectif 2 ont été utilisés. Actuellement, du fait d'un nombre pléthorique de projets, les taux de financement par les fonds européens ont tendance à baisser. Cette situation aléatoire nuit à la lisibilité de l'action de l'Union européenne auprès des collectivités locales comme des particuliers. Dans des régions comme Rhône-Alpes ou Midi-Pyrénées, le fait que l'État préempte des crédits du FEDER au bénéfice de GIAT Industrie devient particulièrement préoccupant car cela se fait nécessairement au détriment d'autres acteurs dans ces régions.

M. Augustin Bonrepaux s'est interrogé sur les moyens de faire face aux projets de développement d'ici et après 2006 si l'impératif

d'aménagement du territoire est abandonné par l'Europe et par l'État, si les quelques crédits européens attribués à une région comme Midi-Pyrénées lui sont confisqués, et si on continue à privilégier les zones agglomérées au détriment des zones rurales. Il reste les crédits des contrats de pays et des contrats de plan, mais il conviendrait d'y voir clair en ce domaine. Les demandes de l'opposition en ce sens n'ont pas eu d'écho de la part de la majorité. Des questions à cet égard auraient pu être posées à M. le Ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, lors de sa prochaine audition par la commission, si la fixation de sa date avait été respectueuse des obligations des parlementaires et pas seulement de l'agenda du ministre.

M. Michel Bouvard, Président, a rappelé que l'opposition s'était impatientée de ne pas pouvoir entendre le ministre, et que les inconvénients de l'horaire retenu sont réels pour les députés de la majorité comme pour ceux de l'opposition. C'est la raison pour laquelle cette date a été notifiée aux membres de la commission dès le 15 avril. Ce choix permettra d'entendre l'exposé de M. le Ministre avant qu'il ne s'exprime devant la presse.

En réponse aux différents intervenants, **M. Marc Laffineur** a apporté les précisions suivantes :

– sa mission a porté sur les perspectives financières 2006-2013, même si la gestion actuelle des fonds européens est source de difficultés ;

– un « phasing out » efficace passe par une réorientation des aides européennes dans le sens d'une utilisation permettant une plus grande compétitivité et un développement plus efficace. Il faut accroître l'incitation à la recherche, par l'appel à projets, et renoncer au saupoudrage des crédits ;

– le financement des projets européens de transport est partagé entre les crédits de l'objectif 1, de l'objectif 2 et 3 et INTERREG, pour une enveloppe de 32 à 40 milliards d'euros sur 7 ans ;

– la renégociation de la correction britannique s'inscrit dans la démarche de chaque pays visant d'abord à sauver ses priorités, démarche qui rendra la négociation très difficile, car elle fait passer la satisfaction des égoïsmes nationaux avant celle de l'ambition européenne commune. L'Allemagne et les Pays-Bas ont pour préoccupation d'alléger leur contribution. La proposition d'écrêtement généralisé faite par la commission européenne n'en est pas moins inacceptable. L'Espagne veut sauver sa part des fonds régionaux. La Grande-Bretagne n'accepte le réexamen de sa situation spécifique qu'après remise en cause des règles de la politique agricole commune à laquelle la France n'est guère disposée ;

– l'impôt européen n'est pas pour aujourd'hui. Le plus praticable est l'impôt sur les sociétés, dont une assiette harmonisée serait plutôt favorable à l'économie française ;

– les nouveaux États membres bénéficieront de 20 milliards d'euros sur 7 ans, mais il faut qu'ils aient la capacité administrative d'utiliser les crédits en cause :

– l'effort supplémentaire résultant d'éventuelles coopérations renforcées doit s'imputer au-delà des plafonds ;

– en matière de défense, deux propositions importantes visent le financement des interventions extérieures décidées par l'Union européenne et la prise en compte de la mise en place de l'Agence européenne d'armement ;

– la proposition de la commission européenne de crédits d'engagement représentant 1,27% du RNB et de crédits de paiement de 1,15% n'est pas réaliste, la proposition faite dans le rapport de crédits de paiement de 1,05% associés à des crédits d'engagement de 1,10% est crédible ;

– l'émission de certaines interventions rend la politique européenne difficilement compréhensible, le coût administratif de ces interventions étant, de plus, excessif. L'efficacité des aides doit être recherchée en privilégiant les démarches d'appel à projets.

*

La commission a ensuite entendu M. Philippe Rouault, Rapporteur spécial pour les crédits de l'écologie et du développement durable, qui a rendu compte du **contrôle sur pièces et sur place** effectué le 3 mars 2004 **dans deux sites – les sites du Vésinet et de Fontenay-aux-Roses – de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)**.

M. Philippe Rouault, Rapporteur spécial, a tout d'abord rappelé que l'IRSN avait été créé par l'article 5 de la loi du 9 mai 2001 créant une Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE). Ses missions, principalement l'expertise et la recherche, et son organisation ont été définies par le décret du 22 février 2002. Cette création est due à la fusion de deux entités : d'une part, un département du CEA, l'Institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN), département alors dépourvu d'autonomie juridique, et d'autre part, l'Office pour la protection des rayons ionisants (OPRI), dont les locaux étaient situés sur le site du Vésinet. Il faut rappeler que l'OPRI était un démembrement de l'INSERM (sous tutelle du ministre de la santé).

Il a été décidé que le nouvel établissement serait un établissement public industriel et commercial (EPIC) sous tutelle de cinq ministères : ceux de l'environnement, de la santé, de l'industrie, de la recherche et de la défense. De fait, le chef de file de ces tutelles est le ministère de l'environnement et du développement durable.

L'IRSN constitue aujourd'hui le leader européen de la recherche et de l'expertise sur le risque nucléaire et radiologique et sur ses conséquences sur l'homme et l'environnement. Environ 1.500 personnes travaillent sur les sites de l'IRSN, dont les deux tiers sont des cadres.

Pour l'heure, l'IRSN fonctionne sur des bases encore transitoires. Les personnels qui y travaillent peuvent, pour une partie d'entre eux, théoriquement décider à court terme de revenir dans le giron du CEA. En effet, actuellement, les personnes travaillant pour l'institut sont soit des personnels de l'IRSN à part entière, soit du personnel mis à disposition par le CEA.

Les principales implantations de l'IRSN se situent en région parisienne et en région PACA. S'agissant des implantations en région parisienne, il faut noter que sur le site du Vésinet, 200 personnes sont employées, et sur celui de Fontenay-aux-Roses environ 850.

Le Rapporteur spécial a ensuite donné quelques chiffres s'agissant des activités de l'IRSN. Son champ de compétence est large puisqu'il assure le contrôle d'environ 200 installations nucléaires civiles ou dédiées à la défense, dont 58 réacteurs et 11 bâtiments à propulsion nucléaire ; 750 avis techniques sont fournis environ chaque année aux autorités de sûreté et 133 avis rendus concernent la sécurité des transports. L'Institut met en œuvre la réalisation du programme Phebus PF, le plus grand programme de recherche mondial de sûreté nucléaire dédié aux accidents de fusion du cœur, et est compétent pour mener à bien le programme Cabri pour la sûreté des combustibles. S'agissant du contrôle des matières nucléaires, 165 inspections sont réalisées et 300 avis techniques rendus ; on dénombre chaque année environ 35 accompagnements d'inspection internationale et 450 avis techniques rendus dans ce cadre.

Dans le domaine des conventions d'interdiction des armes chimiques, des experts de l'IRSN effectuent deux à trois accompagnements d'inspection par an et 75 avis techniques sont rendus en la matière. En matière de radioprotection de l'homme, il faut relever que 1,9 million de dosimètres personnels sont exploités chaque année. 260.000 travailleurs sont d'ailleurs recensés dans la base prévue à cet effet (base SISERI) et 32.000 échantillons biologiques sont analysés. Enfin, dans le domaine de la surveillance de l'environnement, 40.000 échantillons sont prélevés par an ; on compte 700 points de prélèvement sur l'ensemble du territoire et 200 stations automatisées pour l'observation et l'alerte en matière de radioactivité. Le

Rapporteur spécial a ensuite décrit les activités spécifiques aux sites de Fontenay-aux-Roses et du Vésinet.

Le Rapporteur spécial a dans un deuxième temps commenté la structure des recettes et des dépenses de l’Institut. Il a rappelé que 80% des ressources de l’IRSN proviennent de subventions publiques, 10% de cofinancement de recherche, et 10% du paiement des prestations. Quant aux activités de l’IRSN, elles se répartissent de la manière suivante : 50% des dépenses sont liées à des activités de recherche, 35% à des actions d’appuis techniques aux pouvoirs publics, 5% sont liées à des missions propres de l’IRSN hors recherche, et 10% des dépenses sont relatives à la fourniture de prestations.

S’agissant des ressources de l’IRSN, il faut rappeler que la subvention globale à l’IRSN inscrite sur le chapitre 44-40 du budget du ministère de l’écologie et du développement durable est passée de 235,73 millions d’euros dans la loi de finances pour 2003 à 235,43 millions d’euros TTC dans la loi de finances pour 2004. Une fois déduite la TVA, la subvention de fonctionnement attribuée par le ministère de l’écologie et du développement durable est passée de 202,14 millions d’euros hors taxes dans le budget initial pour 2003 à 201,89 millions d’euros hors taxes pour le budget 2004, en baisse de 0,25 million d’euros.

Quant aux autres subventions d’exploitation de l’État, essentiellement la subvention du ministère de la défense au titre de l’appui apporté par l’IRSN au délégué à la sûreté nucléaire et à la radioprotection pour les activités intéressant la défense, elles s’établissent à 2,99 millions d’euros contre 1,7 million d’euros dans le budget initial pour 2003.

Deux éléments importants peuvent être soulignés : d’une part, la stabilisation de la subvention budgétaire allouée à l’Institut et, d’autre part, l’augmentation des ressources propres qui passent de 37,7 millions d’euros en 2003 à 42,8 millions d’euros pour 2004.

S’agissant des dépenses, elles sont reconduites en euros courants d’une année sur l’autre puisqu’elles passent de 235,3 millions d’euros en 2003 à 235,7 millions d’euros en 2004, soit une augmentation de 0,1%.

Quant au coût lié à la rémunération des personnels, il a été intégré dans le compte « dépenses du personnel », y compris le remboursement des agents mis à la disposition de l’IRSN par le CEA, qui a représenté 50 millions d’euros en 2003. Cette somme a vocation à diminuer du fait de l’exercice prévisible du droit d’option d’un nombre plus important de salariés au profit de l’IRSN en 2004. En 2003, les dépenses de personnel s’élevaient à 106,2 millions d’euros et devraient atteindre 107,5 millions d’euros pour 2004.

Les autres dépenses de fonctionnement sont presque stables avec 128,8 millions d'euros pour 2004, contre 129 millions d'euros en 2003.

La stabilité globale des dépenses de l'Institut mérite d'être soulignée dans la mesure où elle intervient en dépit de la dérive des coûts caractérisant un certain nombre de postes et notamment la dérive des coûts des activités facturées par le CEA ou le financement d'activités qui ne figuraient pas dans le budget initial pour 2003, comme les thèses. Cette stabilité témoigne de la forte volonté de maîtriser les dépenses, en particulier des dépenses de logistique.

Le Rapporteur spécial est revenu sur les conditions relativement difficiles de la mise en route de l'IRSN. Il faut rappeler que les instances de l'Institut ont été mises en place avec retard. Il était initialement prévu que cet organisme soit créé pour le 1^{er} janvier 2002. Le fait que cette création ne soit intervenue que fin février 2002 a été à l'origine de diverses difficultés d'autant que le Directeur général n'a été nommé qu'en mars 2003, soit treize mois après la mise en place de l'Institut.

L'élaboration du budget s'est avérée particulièrement problématique lors de la première année, en 2002. En effet, il faut noter que l'état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD) est logiquement élaboré sur une durée de douze mois. Or, par définition, en 2002, les comptes n'ont pu être constatés que sur une période de dix mois.

La gestion a également été rendue difficile par la coexistence initiale de différents systèmes de gestion issus des organismes ou des services ayant été réunis pour composer le nouvel établissement. Lors de la création de l'IRSN, la comptabilité en vigueur dans les unités concernées correspondait à celle appliquée par le CEA. Il s'agit d'une comptabilité de caisse (type budget de l'Etat) qui sépare notamment les dépenses selon leur nature, relatives au personnel ou aux frais d'investissement.

Le Rapporteur spécial a ensuite abordé la question de la régulation budgétaire qui a affecté de manière relativement importante le fonctionnement de cet organisme. Il faut relever en effet que le dernier versement de la subvention pour l'année 2002 a été amputé de 22,3 millions d'euros en fin d'exercice, bien que les dépenses correspondantes aient eu lieu pour l'essentiel. Selon le ministère du budget, l'Institut n'avait pas à procéder à ces dépenses alors que les crédits étaient gelés et qu'aucune certitude n'existe quant au dégel de ces sommes. Les responsables de l'IRSN estiment pour leur part que le fait que le dégel n'ait pas concerné l'intégralité de la somme initialement non versée a eu pour effet de dégrader les comptes de l'organisme.

Le versement a en effet été reporté sur 2003, puis gelé par le ministère du budget, et à ce jour, seul un versement de 8 millions d'euros est

intervenu. En outre, l'IRSN a dû réduire ses dépenses d'environ 4 millions d'euros en raison d'un gel budgétaire sur les crédits de 2003. Par ailleurs, en vertu de la loi de finances rectificative pour 2003, les annulations de crédits sur la somme de crédits gelés (issus du non-versement de la subvention 2002) portent sur 3 millions d'euros. 9,3 millions d'euros de crédits gelés (issus du non-versement d'une partie de la subvention 2002) pourraient faire l'objet d'un dégel pour l'exercice 2004.

Le ministère du budget considère que l'IRSN n'a pas fait l'objet d'un traitement particulièrement négatif ; les établissements publics font en effet, de façon courante, l'objet de régulation budgétaire, de gels, voire d'annulations de crédits. Les sommes en jeu s'agissant de l'IRSN ne compromettraient pas le bon fonctionnement de l'organisme.

Quant à eux, les responsables de l'Institut craignent que l'IRSN ne soit prochainement confronté à des difficultés de trésorerie graves, pouvant être de nature à altérer sa capacité à jouer pleinement son rôle d'expert public de référence dans le domaine de la sûreté nucléaire et du risque radiologique. En effet, non seulement l'IRSN, établissement public à caractère industriel et commercial, a été créé sans apport de fonds de roulement de la part du CEA dont l'institut est issu pour l'essentiel, mais encore la dotation budgétaire complémentaire qui lui a été allouée pour faire face, sans perte de substance, à ses nouvelles obligations fiscales de droit commun a été au départ sous-évaluée.

Se pose aujourd'hui le problème dit de l'insuffisance fiscale.

Il convient tout d'abord de revenir sur le régime fiscal applicable. Dans une note du 2 août 2002, la Direction de la législation fiscale a indiqué aux responsables de l'IRSN que le régime normal de TVA (19,6%) s'appliquait et que l'Institut n'était plus assujetti au paiement de la taxe sur les salaires. Dans une note du 13 janvier 2003, cette même direction les a informés que s'appliquait le régime de droit commun de l'impôt sur les sociétés et de la taxe professionnelle pour la part lucrative de l'activité de l'Institut.

Il faut rappeler qu'à l'occasion de la loi de finances pour 2002, une provision fiscale avait été constituée sur un article spécifique du chapitre 44-40 (l'article 30 « Provision pour dépenses fiscales ») pour neutraliser les conséquences du nouveau régime fiscal sur le budget de l'établissement. En l'absence de décision sur ce régime au moment de l'élaboration du projet de loi de finances, la provision avait été arrêtée à 200 millions de francs, soit 30,49 millions d'euros. Elle devait être ajustée à la réalité comptable. Depuis que le régime fiscal a été arrêté, il apparaît que cette provision est en régime de croisière sous-évaluée d'un montant de l'ordre de 9 à 10 millions d'euros. Cette situation est en contradiction avec le principe admis lors de la création de l'IRSN, selon

lequel le nouveau statut fiscal devait être financièrement neutre, pour préserver les ressources nécessaires à la réalisation des missions incombant au nouvel établissement public. En 2003, l'insuffisance de la provision fiscale s'élevait à 8,02 millions d'euros, en 2004 à 9,3 millions d'euros.

Pour les responsables de l'IRSN, afin que les crédits à destination de l'Institut restent à un niveau permettant le maintien de toutes les activités, deux solutions peuvent être envisagées : soit les subventions publiques attribuées à l'IRSN sont exonérées de TVA, soit l'enveloppe globale doit être augmentée en amont afin que les sommes mises à disposition de l'Institut *in fine*, c'est-à-dire une fois la TVA réglée, restent stables.

Pour sa part, le Rapporteur spécial a proposé que le traitement fiscal établi par la Direction de la législation fiscale au bénéfice des établissements publics de recherche scientifique et technique (EPST), comme par exemple le CNRS, l'INRA ou l'INSERM, soit également appliqué à l'IRSN. Ce traitement repose sur le principe du caractère non imposable des subventions versées. En revanche, l'IRSN serait soumis à la taxe sur les salaires. Bien que l'IRSN soit un établissement public industriel et commercial, il développe néanmoins des activités de recherche qui le rapprochent des EPST ; de plus, l'intégralité des crédits de l'Institut est comprise dans l'enveloppe BCRD. Il pourrait par conséquent opportunément être classé dans la catégorie des EPST.

Malgré certaines difficultés précédemment exposées, le Rapporteur spécial a considéré que l'Institut disposait de nombreux atouts et de perspectives d'évolution favorables. Il apparaît primordial qu'un organisme comme l'IRSN fonctionne de façon optimale. Les autorités publiques ont un besoin essentiel de l'expertise de cet institut. C'est notamment le cas du ministère de la défense en matière de sûreté nucléaire, du ministère de l'industrie pour ce qui concerne le renforcement de la sécurité des installations et des matières radioactives ou sensibles, et du ministère de la santé en matière de radioprotection et de gestion des situations d'urgence.

Divers points positifs doivent être notés. En premier lieu, il faut se réjouir de ce que l'organisation de l'institut soit aujourd'hui finalisée. Des accords et des conventions ont été redéfinis en partenariat avec le CEA, EDF, la Direction générale de la sûreté nucléaire et de la radioactivité. En deuxième lieu, la structure financière de l'IRSN s'est améliorée de façon significative pour l'exercice 2004. Ainsi le résultat d'exploitation est positif à hauteur de 2,2 millions d'euros à comparer à la perte de 5,8 millions d'euros enregistrée dans le budget initial pour 2003. La capacité d'autofinancement s'élève à 10,5 millions d'euros contre 4,7 millions d'euros dans le budget initial pour 2003.

Le troisième point positif est que l'IRSN met en œuvre une véritable politique de gestion des ressources humaines. Dès l'exercice 2004, des effectifs supplémentaires seront recrutés. Ceux-ci seront notamment compétents en matière d'expertises sur les risques technologiques et dans le domaine de l'expertise de sûreté nucléaire à l'exportation, notamment en Europe de l'Est, financées par l'Union européenne ou la BERD. Ces prestations semblent réalisables dans des conditions satisfaisantes de rentabilité et de visibilité sur le moyen terme de l'IRSN. Au total, pour l'exercice 2004, l'IRSN souhaite donc créer trente postes supplémentaires qui viendront s'ajouter aux 1 494 postes budgétaires de l'Institut, ce qui correspond à 2 % de l'effectif.

Enfin, il faut se féliciter du démarrage des négociations relatives à l'élaboration d'un contrat d'objectif. Ces négociations sont pilotées au sein de l'IRSN par la Direction de la stratégie du développement des relations extérieures. Deux ans après sa création effective, l'Institut doit, en effet, se mettre en ordre de marche pour répondre aux objectifs fixés par les Pouvoirs publics, notamment en matière de contrôle de la sûreté nucléaire en France.

Un débat a suivi l'exposé du Rapporteur spécial.

M. François Scellier a considéré que le traitement fiscal applicable aux organismes et établissements publics devait rester le plus cohérent possible. Il n'est pas opportun de qualifier un établissement public de « commercial » tout en prévoyant un régime fiscal dérogatoire du droit commun.

Il a ensuite évoqué son expérience s'agissant d'associations ou d'organismes dans le domaine culturel ou sportif. Ces organismes éprouvent parfois les plus grandes difficultés à comprendre que les subventions des collectivités locales dont ils peuvent le cas échéant bénéficier seront imposables au titre de la TVA. Il faut d'ailleurs souligner qu'en la matière, dans le passé, les directions des services fiscaux ont adopté des positions différentes selon les régions.

Il apparaît particulièrement important s'agissant d'organismes comme l'IRSN, de maintenir un régime fiscal en harmonie avec le statut d'établissement public industriel et commercial. Pour résoudre la question de l'insuffisance fiscale, il semblerait plus adéquat d'augmenter les dations budgétaires versées à l'Institut plutôt que de prévoir des règles fiscales dérogatoires. Il convient enfin de noter que, lorsque les subventions de l'État sont assujetties en totalité à la TVA de droit commun, un des avantages est que la TVA payée sur les achats est déductible en totalité ; il n'y a donc pas de TVA non récupérable restant à la charge de l'organisme.

M. Jean-Louis Dumont s'est interrogé sur les difficultés de trésorerie que l'IRSN aurait pu rencontrer. De nombreux organismes se trouvent confrontés à ce type de difficultés. On peut citer l'exemple de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) dans le domaine du logement.

Une des missions de l'IRSN est d'effectuer un travail d'analyse et d'expertise sur commande. S'agissant du domaine nucléaire, les craintes et les enjeux peuvent être particulièrement importants. On sait que, d'après certains observateurs, les retombées du nuage de Tchernobyl auraient eu des incidences dans certaines forêts des Vosges. Il est donc important de savoir selon quels mécanismes les analyses et les recherches en la matière peuvent être déclenchées.

Le Rapporteur général s'est dit en accord avec les propos de M. François Scellier s'agissant du statut fiscal devant être appliqué à l'IRSN. Il faut rappeler qu'une grande partie des organismes ayant été transformés en EPIC sont aujourd'hui soumis à la concurrence. Dans ce contexte, le fait de prévoir des règles fiscales dérogatoires ne permet plus de disposer d'une vérité des coûts et des besoins. Il s'agit de savoir si d'autres organismes pourraient mener les mêmes actions. Il convient, en effet, de bien distinguer la part des activités relevant du secteur concurrentiel et celles résultant de l'existence d'un monopole. Une telle démarche de clarification a déjà été engagée au cours des dernières années avec la fiscalisation d'un certain nombre d'associations qui poursuivaient manifestement des activités commerciales. Dans cette perspective, il n'apparaîtrait pas adéquat de conférer à l'IRSN un régime fiscal particulier. Le Rapporteur général s'est ensuite interrogé sur l'intégration des crédits de l'IRSN dans la maquette prévue en application de la loi organique relative aux lois de finances.

Le Rapporteur spécial a répondu que les crédits de l'IRSN figureront dans le programme « Recherche dans le domaine des risques et des pollutions » de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur ». Ce programme sera piloté par le ministère de l'environnement et du développement durable.

Il a ensuite expliqué que la question de l'insuffisance fiscale devait être réglée afin de permettre à l'IRSN de mener à bien l'intégralité de ses missions. Deux solutions peuvent être choisies. La première consiste à augmenter la subvention du ministère de l'environnement et du développement durable à hauteur de 10 millions d'euros environ chaque année, mais cet effort n'a pas pu être accompli jusqu'à présent du fait d'un contexte budgétaire contraint. La seconde solution revient à ne plus assujettir cette subvention à la TVA à l'instar de ce qui est prévu pour les établissements publics de recherche scientifique et technique. On ne peut contester que l'IRSN développe

essentiellement des activités de recherche et pourrait être comparé à divers organismes poursuivant des activités équivalentes dans d'autres disciplines ou secteurs.

Les difficultés de trésorerie que les responsables de l'IRSN redoutaient ont pu être évitées à ce jour. Une des raisons en est que le ministère de l'environnement et du développement durable a versé en avance par rapport au calendrier habituel, à la mi-février, la première partie de la subvention annuelle.

S'agissant de la surveillance de la radioactivité du territoire, les visites effectuées dans les sites de l'Institut ont permis de constater que le système mis en place était tout à fait opérationnel. Des prélèvements réguliers sont analysés afin de détecter sur l'ensemble du territoire toute augmentation anormale de la radioactivité. La qualité du travail effectué en la matière n'est guère contestable, en revanche, on peut regretter que l'Institut ne communique pas davantage auprès du grand public.

M. François Scellier a considéré qu'il serait tout à fait opportun de distinguer, s'agissant de l'IRSN, les activités qui relèvent de la puissance publique et qui ne pourraient pas être menées à bien par un autre organisme, et celles susceptibles d'être réalisées par d'autres acteurs. A partir du moment où l'institut développe de nombreuses activités dans un secteur concurrentiel, son statut d'EPIC s'impose. Si les ressources de l'établissement viennent à manquer, la solution ne peut pas être trouvée dans un régime fiscal dérogatoire, mais plutôt dans un abondement de la dotation budgétaire qui lui est attribuée.

Le **Rapporteur spécial** a évoqué la question des salariés exposés à des éléments radiologiques dans des centrales nucléaires. Le contrôle opéré sur l'état physique de ces salariés va dans le sens d'une amélioration du système de santé publique. Étant donné que l'IRSN développe ses activités dans le domaine nucléaire, l'enjeu est tout à fait stratégique. C'est la raison pour laquelle la question de l'insuffisance fiscale mérite d'être traitée rapidement et avec détermination, même si les opinions divergent quant à la manière de résoudre ce problème.

La commission a ensuite *autorisé*, en application de l'article 146 du Règlement, la publication du rapport d'information.

* *
*

MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE**Jeudi 29 avril 2004**

Auditions sur le thème de la clarification du financement du système ferroviaire de :

- M. Jean-Marie Bertrand, directeur général de RFF*
- M. Jacques Couvert, directeur général délégué exploitation de la SNCF*
- M. Jean Sivardiére, président de la fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT)*

Informations relatives à la commission

I – La commission a nommé *M. Charles de Courson*, rapporteur sur le projet de loi modifiant la loi n° 2003-322 du 9 avril 2003 relative aux entreprises de transport aérien et notamment à la société Air France (n° 1484).

II – La commission a nommé :

M. Patrice Martin-Lalande, membre suppléant pour siéger au conseil supérieur de l'électricité et du gaz ;

M. Pierre Méhaignerie, rapporteur d'information sur la recevabilité financière des amendements.

6814

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

Mercredi 28 avril 2004

Présidence de M. Xavier de Roux, vice-président

La commission a constaté qu'elle n'était saisie d'aucun amendement à la proposition de loi, adoptée par le Sénat, actualisant le tableau de répartition des sièges de sénateurs et certaines modalités de l'organisation de l'élection des sénateurs (n° 1422).

* *
*

Jeudi 29 avril 2004
Présidence de M. Xavier de Roux, vice-président

Statuant en application de l'article 88 du Règlement, la Commission a examiné, sur le rapport de M. Francis Delattre, les amendements au projet de loi, modifié par le Sénat, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (n° 762).

Article 2 (Chapitre II de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, art. 6 à 10) : *Conditions de licéité des traitements de données à caractère personnel* :

La Commission a *repoussé* les amendements n°s 52 et 55, respectivement présentés par MM. Michel Vaxès et Christophe Caresche et prévoyant que toute interconnexion devait être effectuée par des personnes tierces et indépendantes, **le rapporteur** ayant rappelé que les interconnexions devaient être autorisées préalablement par la CNIL, ce qui constituait une garantie suffisante. Elle a également *repoussé* les amendements n°s 51 et 56 des mêmes auteurs.

Article 4 (Chapitre IV de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978) : *Formalités préalables à la mise en œuvre des traitements* :

Après avoir *repoussé* l'amendement n° 42 de M. Michel Vaxès, la Commission a été saisie de l'amendement n° 35 présenté par le Gouvernement tendant à exclure certains fichiers intéressants à la sûreté de l'État des pouvoirs de contrôle *a posteriori* de la CNIL. Le rapporteur a indiqué que cet amendement avait pour objet de favoriser les échanges d'informations entre les services de renseignements français et étrangers, ces derniers exigeant en effet la confidentialité totale sur les informations qu'ils communiquaient. **M. Xavier de Roux** a fait part de ses interrogations et a souligné que le législateur ne pouvait habiliter aussi largement le pouvoir réglementaire à déroger aux dispositions de la loi. Après que le **rapporteur** eut indiqué qu'il interrogerait le Gouvernement en séance afin d'obtenir des explications complémentaires sur ses intentions, la Commission a *accepté* cet amendement.

Articles additionnels après l'article 15 quater : Coordination et harmonisation rédactionnelles :

La commission a *adopté* deux amendements du rapporteur, le premier de coordination, le second harmonisant les rédactions de l'article 24 de la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure avec celle de l'article 68 nouveau de la loi du 6 janvier 1978, relatif au transfert de données.

Informations relatives à la commission

I – La commission a nommé :

M. Didier Quentin, rapporteur du projet de loi relatif à l'octroi de mer (n° 1518) ;

M. Alain Marsaud, rapporteur de la proposition de résolution de M. René André sur l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) (COM [2004] 103 final / E 2517, COM [2004] 104 final / E 2518) (n° 1534).

II – La commission a nommé *M. Christophe Caresche* rapporteur de la proposition de loi relative au renforcement de la responsabilité individuelle des dirigeants et mandataires sociaux dans les sociétés anonymes ainsi qu'à la transparence et au contrôle de leur rémunération dans les sociétés cotées (n° 1304).

COMMISSION MIXTE PARITAIRE
CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS
RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI POUR LA CONFIANCE
DANS L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE

Mardi 27 avril 2004

La commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi pour la confiance dans l'économie numérique s'est réunie le mardi 27 avril 2004 à l'Assemblée nationale.

Elle a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau, qui a été ainsi constitué :

- M. Patrick Ollier, député, président,
- M. Jean-Paul Emorine, sénateur, vice-président.

Puis la commission a désigné :

- M. Jean Dionis du Séjour, député,
 - MM. Pierre Hérisson et Bruno Sido, sénateurs,
- respectivement rapporteurs pour l'Assemblée nationale et pour le Sénat.

La commission a ensuite examiné les dispositions restant en discussion.

La commission a *adopté* la dénomination de l'intitulé du chapitre I^{er} du Titre I^{er} retenu par le Sénat et *confirmé la suppression* de l'article 1^{er} C (Définitions).

A l'article 1^{er}, après que **M. Christian Paul** eut exprimé ses vives réserves sur les définitions proposées par cet article en estimant qu'elles n'étaient pas opérationnelles, en particulier en ce qui concerne les services audiovisuels, la commission a *adopté* l'article 1^{er} dans la rédaction du Sénat, modifié par deux amendements, l'un de coordination, l'autre rédactionnel.

Elle a ensuite *adopté* l'article 1^{er} bis AA (Coordination) dans la rédaction du Sénat et *confirmé la suppression* de l'article 1^{er} bis A (Diffusion des données publiques numérisées).

S'agissant de l'article 1^{er} bis BA relatif à l'utilisation des nouvelles technologies au bénéfice des agents publics handicapés, **M. Jean Dionis du Séjour, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, observant qu'une telle disposition aurait davantage sa place dans le projet de loi relatif au dispositif de solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, en a proposé la suppression.

M. Daniel Raoul, M. Patrick Ollier et M. Alain Gouriou s'étant déclarés favorables au maintien de cette disposition et **M. Bruno Sido, rapporteur pour le Sénat**, ayant rappelé qu'elle avait été votée à l'unanimité par le Sénat, la commission mixte paritaire a *adopté* l'article 1^{er} bis BA modifié par un amendement présenté par le rapporteur pour l'Assemblée nationale.

Elle a *adopté* l'article 1^{er} bis B (Définition des standards, protocoles et standards ouverts) dans une rédaction proposée par le rapporteur pour l'Assemblée nationale et *confirmé la suppression* de l'article 1^{er} bis (Substitution du mot « radio » à celui de « radiodiffusion »).

A l'article 2 bis relatif à la responsabilité des prestataires techniques, après que **M. Christian Paul** eut tenu à rappeler l'opposition de son groupe à la conception de la responsabilité des hébergeurs retenue dans le projet de loi, un débat s'est engagé sur le 7 du I de cet article.

M. Jean Dionis du Séjour, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a rappelé que l'Assemblée avait voté par deux fois un dispositif prévoyant que les hébergeurs devaient mettre en œuvre les moyens conformes à l'état de l'art pour empêcher la diffusion de données à caractère pédophile, négationniste ou incitant à la haine raciale. Il a ensuite estimé que la rédaction du Sénat, prévoyant que le ministre en charge des communications électroniques encourage les hébergeurs à élaborer une charte de bonne conduite destinée à empêcher ces infractions, était trop limitée pour faire face à l'ampleur de ce problème.

Il a rappelé que les ministres de l'Union européenne s'étaient réunis le 22 avril 2004 afin de trouver un accord pour définir une politique de lutte contre la pornographie enfantine et le racisme, et rendre l'Internet plus sûr.

Concernant le problème de la compatibilité avec les normes communautaires du dispositif voté par l'Assemblée, il a rappelé que la directive 2000/31/CE relative au commerce électronique indiquait clairement, dans son article 15, qu'il n'existaient pas d'obligation générale de surveillance des sites

hébergés par les prestataires techniques. Il a néanmoins souligné que le considérant 47 de cette directive ouvrait la possibilité de créer une obligation spécifique de surveillance, ce qui permettait au législateur français de prévoir un dispositif d'obligation de surveillance thématique dans le domaine du racisme, du négationnisme ou de la pédophilie.

Au sujet de la faisabilité technique du dispositif voté par l'Assemblée, il a indiqué qu'une rencontre entre les représentants de l'Association des fournisseurs d'accès et de services Internet (AFA), de l'Institut de recherche en informatique et en automatique (INRIA) et de sociétés de services et d'ingénierie informatique spécialisées avait mis en évidence le fait qu'il était encore difficile de mettre au point un dispositif permettant de détecter systématiquement les images nouvelles à caractère pédophile ou raciste. Il a néanmoins indiqué qu'il était au contraire très facile de détecter de telles images dans un fonds documentaire lorsqu'elles sont déjà répertoriées dans une banque de données d'images connues. Enfin, il a indiqué que l'analyse textuelle permettait, de manière parfaitement opérationnelle, de faciliter très fortement la recherche de textes délictueux.

S'agissant du caractère économiquement raisonnable du dispositif proposé par l'Assemblée, il a exprimé son désaccord avec les rapporteurs pour le Sénat, selon lesquels ce dispositif nécessiterait le recrutement de plusieurs dizaines de milliers de juristes informaticiens pour assurer sa mise en œuvre. Il a rappelé que, selon ses informations, les logiciels nécessaires coûtaient environ 100 000 euros, auxquels il fallait ajouter quelques moyens humains pour en assurer le fonctionnement.

Il a estimé que la liberté de l'Internet en faisait, certes, un formidable outil de communication, mais que la régulation du contenu des informations véhiculées serait un enjeu de société majeur au cours des prochaines années. Il a indiqué que si la rédaction de l'Assemblée était contraignante, reflétant une position peut-être excessive, celle du Sénat était trop limitée pour faire face à l'ampleur du problème.

M. Bruno Sido, rapporteur pour le Sénat, a rappelé que les sénateurs partageaient entièrement la préoccupation des députés à l'égard de la diffusion en ligne de contenus particulièrement odieux. Il a fait observer que la rédaction adoptée par le Sénat en deuxième lecture avait été élaborée par un groupe de travail *ad hoc* réunissant toutes les familles politiques qui s'y étaient déclarées favorables à l'unanimité.

Il a ensuite insisté sur le fait que le travail du Parlement consistait, en l'occurrence, à transposer une directive communautaire qui s'imposait impérativement et qu'il aurait fallu pouvoir intervenir plus en amont, afin de peser sur les négociations préalables à l'adoption de la directive, mais qu'il

n'était pas possible d'adopter aujourd'hui une disposition clairement contraire à la directive 2000/31/CE relative au commerce électronique.

A titre d'illustration, il a évoqué le cas du Luxembourg, qui avait introduit, dans le texte de transposition en droit national, une disposition en tout point similaire à celle votée par l'Assemblée nationale, et qui avait dû « remettre l'ouvrage sur le métier » en raison de l'incompatibilité manifeste d'une telle disposition avec la directive communautaire à transposer.

S'agissant de la faisabilité technique, il a relevé que les technologies n'étaient pas mûres, comme en avait d'ailleurs convenu lui-même le rapporteur pour l'Assemblée nationale, pour détecter les images litigieuses.

Enfin, concernant le coût économique d'une telle mesure, il a confirmé que l'évaluation relative au nombre de juristes-informaticiens à recruter, qui figurait dans le rapport de deuxième lecture du Sénat, résultait d'auditions des acteurs économiques concernés et se trouvait dans un article d'une revue spécialisée¹ en la matière.

Il a conclu en faisant observer au rapporteur pour l'Assemblée nationale que son initiative « coup de poing » avait déjà porté ses fruits, et notamment conduit à l'élaboration d'une charte de bonne conduite. A ce sujet, il a reconnu qu'imposer au gouvernement « d'encourager » l'élaboration d'une charte de bonne conduite ne représentait pas une exigence très forte, mais a relevé que le considérant 49 de la directive interdisait de rendre obligatoire la mise en place de tels codes de bonne conduite, l'adhésion des prestataires techniques à ces codes devant également rester libre.

Après avoir ainsi reconnu l'utilité de la démarche de l'Assemblée nationale, il a de nouveau insisté sur l'incompatibilité d'une telle disposition avec la directive communautaire et avec les interprétations qu'en avait faites la commission européenne.

M. Alain Gouriou a indiqué que, sur ce point central du projet de loi, sa position était proche de celle du Sénat.

Il a estimé que les informations sur la multiplication des sites véhiculant des messages à caractère pédophile ou raciste étaient contradictoires, indiquant que si certaines associations avançaient une augmentation de ces sites de 70 % en 2003, d'autres sources assuraient qu'il n'y aurait pas plus de dix sites pédophiles hébergés en France.

Il a estimé qu'il existait une contradiction entre la directive et la rédaction proposée par l'Assemblée nationale, ainsi qu'une difficulté technique

¹ L'Informaticien, n°012, février 2004.

réelle pour mettre en œuvre le dispositif retenu. Il a estimé que l'universalité de l'Internet rendait impossible une régulation partielle des informations échangées, sans qu'un coût colossal ne soit engagé sans résultats garantis. Indiquant partager les préoccupations du rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale, il a néanmoins estimé la rédaction du Sénat plus opportune.

M. Jean-Paul Charié a rappelé que l'ensemble des parlementaires présents partageait la volonté de lutter contre les sites Internet diffusant des contenus à caractère pédophile, raciste ou négationniste. Il a toutefois jugé que l'adoption d'un texte inapplicable conduirait à un développement de tels sites et a, en conséquence, apporté son soutien à la rédaction sénatoriale.

Il a ajouté qu'il était impossible, sauf à entraver la liberté des acteurs économiques, d'inscrire l'ensemble des règles nécessaires dans la loi elle-même et a jugé les codes de bonne conduite plus efficaces. Il a néanmoins rappelé que seule l'intervention des pouvoirs publics avait, dans le passé, permis l'application de ceux-ci. Il a donc suggéré de donner à ces codes force de loi pour que les signataires soient tenus de les respecter. Il a considéré que, d'une manière générale, le texte sénatorial semblait à la fois tourné vers l'efficacité et compatible avec les règles communautaires sur cette question.

Puis, il a attiré l'attention sur un problème nouveau, le développement des abus liés aux enchères inversées sur Internet, remarquant que celles-ci se retournaient contre les entreprises et surtout contre les salariés, avec la mise aux enchères d'emplois intérimaires. Il a fait valoir que la solution de tels problèmes, comme de ceux liés à la pédophilie et au racisme, passait moins par la loi que par la pression médiatique conduisant à l'adoption de codes de bonne conduite.

M. Christian Paul a souligné la volonté partagée par tous de lutter contre les contenus particulièrement odieux puis a précisé qu'il estimait, pour sa part, nécessaire de le faire dans le respect de deux principes, la nécessité de placer l'autorité judiciaire au cœur du dispositif, tout d'abord, et la prise en compte des contraintes techniques, en second lieu.

Il a ensuite souligné la responsabilité première de l'Etat en matière de lutte contre la diffusion des contenus illégaux et a, en conséquence, estimé la rédaction du Sénat préférable.

M. Jean Proriol a rappelé que les députés avaient apporté leur soutien à la position du rapporteur en première et seconde lecture sur ce point, en repoussant plusieurs arguments. Il a d'abord souligné que l'idée selon laquelle le texte proposé ne serait pas « eurocompatible » avait alors été renvoyée en séance publique par un député éminent à la seule appréciation de

la Cour de justice des communautés européennes. Il a ajouté que la disposition communautaire, invoquée par M. Jean Dionis du Séjour, permettant la mise en place d'une surveillance spécifique des contenus des sites Internet, méritait d'être prise en considération.

Puis, il a remarqué que l'argument de l'impossibilité technique était avancé de manière habituelle par les praticiens lorsqu'il était envisagé d'élaborer un nouveau cadre normatif les obligeant à s'adapter. Tout en admettant qu'il ne serait jamais possible de supprimer entièrement le risque que des pirates informatiques ne parviennent à échapper à la surveillance, il a estimé que le mécanisme proposé semblait réalisable.

Il a enfin rappelé que les modalités du financement du service universel en matière de nouvelles technologies de l'information et de la communication avaient été modifiées récemment dans un sens très favorable aux fournisseurs d'accès Internet, en reportant la charge sur les opérateurs de téléphonie mobile. Il a donc considéré que ces fournisseurs d'accès disposaient aujourd'hui des marges de manœuvre financières adéquates pour assumer le coût lié à la mise en place d'un tel système.

M. Louis de Broissia a exprimé son plein accord avec la rédaction adoptée par le Sénat. Il a avoué avoir été tenté de suivre les arguments développés par le rapporteur pour l'Assemblée nationale, notamment en raison de la mission que lui avait confiée le Gouvernement sur la famille, les adolescents et l'usage d'Internet. Il a fait part des diverses consultations qu'il avait menées à ce titre, notamment auprès des associations familiales et de Madame Isabelle Falque-Pierrotin, conseiller d'Etat. Il a jugé que la difficulté majeure soulevée par le texte défendu par le rapporteur pour l'Assemblée nationale tenait d'abord à l'impossibilité de le rendre opérationnel, plutôt qu'à son incompatibilité avec la directive.

Le président Patrick Ollier a indiqué que le dispositif déjà défendu avec énergie par le rapporteur, lors des deux lectures, avait à chaque fois semblé acceptable aux députés, qui n'avaient pas alors jugé insurmontables les difficultés opérationnelles désormais invoquées. Il a souligné qu'il conviendrait en tout état de cause d'être vigilant et nuancé pour éviter une interprétation caricaturale par les médias de la position parlementaire face à une proposition guidée par des considérations morales.

Face au risque d'incompréhension de familles désireuses de protéger leurs enfants, il a jugé insuffisamment contraignante la rédaction du Sénat précisant que le ministre « encourage » l'élaboration d'une charte de bonne conduite et a suggéré de renvoyer à un décret en Conseil d'Etat la fixation des obligations correspondantes.

M. Bruno Sido, rapporteur pour le Sénat, a exprimé son soutien à l'opinion du président Ollier. Il a proposé une nouvelle rédaction qu'il jugeait susceptible de rapprocher les points de vue et a demandé une suspension de séance pour élaborer un texte commun avec l'Assemblée nationale.

M. Jean-Paul Charié a souhaité qu'une nouvelle rédaction permette de renforcer la notion trop faible d'encouragement, de fixer un délai pour l'élaboration de la charte de bonne conduite et de rendre cette dernière opposable aux tiers.

M. Jean Dionis du Séjour, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a rappelé que les problèmes grandissants posés par les contenus Internet incriminés correspondaient à un phénomène de société majeur et conduiraient prochainement à une réunion des ministres de l'Union européenne ainsi qu'à l'engagement de dépenses s'élevant à 50 millions d'euros. Il s'est appuyé sur sa propre expérience d'ingénieur à la Caisse des dépôts et consignations pour assurer que les instruments techniques d'aide à la recherche, jugés par certains insuffisamment mûrs sur le plan technique, se développaient très rapidement.

Il a ensuite estimé qu'une partie de l'industrie informatique concernée, en particulier les entreprises regroupées au sein de l'Association des fournisseurs d'accès (AFA), resterait à l'évidence passive si le rôle du ministre se limiter à « encourager » l'adoption d'une charte de bonne conduite.

Il a ensuite précisé que si le premier paragraphe de l'article 15 de la directive communautaire concernée écartait certes les obligations à caractère général, son second paragraphe prévoyait aussi que les prestataires peuvent instaurer l'obligation d'informer les pouvoirs publics. Il a proposé que les fournisseurs d'accès soient tenus de mettre en place des dispositifs de signalement à la disposition des internautes, et d'alerter les pouvoirs publics aussitôt que des contenus odieux leur sont signalés. Il a enfin suggéré de contraindre ces entreprises à rendre publics leurs efforts en matière de lutte contre la diffusion des contenus odieux et de prévoir que le Gouvernement remette régulièrement au Parlement des rapports consacrés à cette question.

Le président Patrick Ollier a considéré que les règles ne pourraient avoir force de loi en figurant dans une simple charte. L'inscription de l'ensemble de ces règles dans un texte de loi semblant difficile, il a donc suggéré de renvoyer leur fixation à un décret.

Après une suspension de séance, **M. Jean Dionis du Séjour, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, et **MM. Bruno Sido et Pierre Hérisson, rapporteurs pour le Sénat**, ont proposé une réécriture du dernier alinéa du 7 du paragraphe I de l'article 2 *bis*, disposant que :

– compte tenu de l'intérêt général attaché à la répression de l'apologie des crimes contre l'humanité, de l'incitation à la haine raciale ainsi que de la pornographie enfantine, les fournisseurs d'accès à Internet et les hébergeurs devaient concourir à la lutte contre la diffusion des données constitutives des infractions visées aux cinquième et huitième alinéas de l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse et à l'article 227-23 du code pénal ;

– ces personnes devaient, à ce titre, mettre en place un dispositif facilement accessible et visible permettant à toute personne de porter à leur connaissance ce type de données, et avaient, en outre, l'obligation, d'une part, d'informer promptement les autorités publiques de toutes activités illicites qui leur seraient signalées et qu'exerceraient les destinataires de leurs services, et, d'autre part, de rendre publics les moyens qu'elles consacrent à la lutte contre ces activités illicites ;

– le non respect des obligations en matière de mise en place d'un dispositif de signalement, d'information des autorités publiques et de publicité des moyens mis en œuvre pour lutter contre les activités illicites précitées est soumis aux sanctions prévues au 1 du paragraphe V de l'article 2 *bis*.

M. Jean Proriol ayant estimé plus judicieux de prévoir que les prestataires techniques informent les autorités publiques des activités illicites dont ils auraient connaissance et pas seulement de celles qui leur auraient été signalées, **M. Jean Dionis du Séjour, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a fait valoir qu'une telle rédaction supposerait la mise en place d'un système de filtrage, ce qui ne lui semblait pas opportun. Il a par ailleurs suggéré de compléter l'amendement afin de prévoir que le Gouvernement présente un rapport annuel au Parlement sur la diffusion en France *via* Internet de données illicites ayant trait à l'apologie des crimes contre l'humanité, l'incitation à la haine raciale et la pornographie enfantine.

Le président Patrick Ollier s'y est déclaré défavorable, jugeant qu'un tel ajout affaiblirait le reste du dispositif proposé et **M. Jean-Paul Charié** a fait valoir que ce sujet pourrait être étudié, par exemple, par un parlementaire chargé d'une telle mission par le Gouvernement. Après que **M. Daniel Raoul** eut rappelé ses réticences quant à l'emploi de l'adjectif « illicites » -et non « illégales » pour qualifier les données en cause- la commission mixte paritaire a retenu la rédaction présentée par le rapporteur

pour l'Assemblée nationale et les deux rapporteurs pour le Sénat pour le 7 du paragraphe I.

M. Christian Paul a ensuite jugé que la rédaction proposée par le Sénat au paragraphe IV *bis* revenait en pratique à supprimer toute prescription de l'action publique et de l'action civile lorsque le contenu mis en ligne est stocké. **M. Bruno Sido, rapporteur pour le Sénat**, a fait valoir la spécificité d'Internet, où les contenus pouvaient être discrètement diffusés les trois premiers mois et échapper ainsi à la prescription prévue par la loi de 1881, qui se révélait donc insuffisante dans ce cas, ce qui justifiait la mise en œuvre d'un dispositif particulier. **M. Christian Paul** a fait part de ses doutes quant à la possibilité d'identifier précisément la date de parution de données sur un site et a également souligné que celles-ci pouvaient en outre être reprises par un autre site que celui qui les aurait initialement mises en ligne. Il a en outre signalé une récente jurisprudence de la Cour de Cassation qui applique le délai de prescription de trois mois, à compter de leur mise en ligne, aux données diffusées par Internet.

Après que **M. Bruno Sido, rapporteur pour le Sénat**, eut fait remarquer que la rédaction du Sénat émanait d'un amendement gouvernemental, **M. Jean Dionis du Séjour, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a exprimé son soutien à cette rédaction sous réserve d'adaptations de portée rédactionnelle.

M. Daniel Raoul s'est alors inquiété de la cohérence du dispositif prévu avec celui de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, qui porte à un an le délai de prescription de l'action publique pour les contenus à caractère raciste. Après avoir procédé à un ajustement rédactionnel permettant d'assurer pleinement cette cohérence, la commission a *adopté* la rédaction proposée pour ce paragraphe par le rapporteur pour l'Assemblée nationale.

Au paragraphe V, la commission mixte paritaire a retenu une modification de coordination proposée par le rapporteur pour l'Assemblée nationale et les rapporteurs pour le Sénat.

Puis, la commission a *adopté* l'article 2 *bis* dans la rédaction du Sénat ainsi modifiée.

La commission a *confirmé la suppression* de l'article 2 *ter* (Coordination) et *adopté* l'article 2 *quater* (Mention obligatoire relative au piratage) dans la rédaction du Sénat.

La commission a *confirmé la suppression* de l'article 5 (Attribution et gestion des noms de domaine).

A l'article 6 (Définition du commerce électronique et de l'établissement), **M. Jean Dionis du Séjour, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a proposé un retour à la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale, jugeant peu opportun d'inclure dans le commerce électronique, comme l'a fait le Sénat, les moteurs de recherche non payants.

M. Bruno Sido, rapporteur pour le Sénat, a fait remarquer que la rédaction proposée par les sénateurs avait fait l'objet d'une large concertation avec le Gouvernement et a souligné la vigilance de la commission européenne quant à la définition des services devant être inclus dans le commerce en ligne.

M. Jean-Paul Charié s'est pour sa part rangé aux arguments du rapporteur pour le Sénat. Après que **M. Alain Gouriou** eut partagé l'analyse du rapporteur pour l'Assemblée nationale concernant l'inclusion des moteurs de recherche gratuits dans le commerce électronique, la commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat.

La commission a *adopté* l'article 6 bis (Responsabilité des commerçants électroniques), l'article 9 (Éléments d'information obligatoires permettant l'identification du prestataire) et l'article 10 (Obligations de transparence) dans la rédaction du Sénat.

A l'article 12 (Régime de la prospection directe), **M. Jean Dionis du Séjour, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a regretté la suppression par le Sénat du troisième alinéa de l'article L. 33-4-1 du code des postes et télécommunications. En effet, a-t-il estimé, il convient de préciser que seule la prospection commerciale est concernée, une interdiction trop large pouvant nuire au développement de l'Internet et alourdir les procédures. **M. Alain Gouriou** a lui aussi regretté cette suppression.

M. Bruno Sido, rapporteur pour le Sénat, a précisé que cette suppression visait à se rapprocher du texte de la directive. Par ailleurs, a-t-il ajouté, le développement du spamming risque de nuire au dynamisme de la messagerie électronique.

Après que **M. Jean Dionis du Séjour** eut indiqué qu'il existait déjà des possibilités de désabonnement et qu'un dispositif de consentement préalable était trop lourd, la commission mixte paritaire a *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat modifiée par l'ajout de la disposition adoptée par l'Assemblée nationale définissant la notion de prospection directe.

La commission a *adopté* les articles 14 (Régime des actes et contrats souscrits et conservés sous forme électronique), 16 bis (Régime des actes et contrats passés sous forme électronique), 21 (Responsabilité des prestataires de services de certification électronique pour les certificats

présentés par eux comme qualifiés), 34 (Création d'une nouvelle incrimination en matière de droit de l'informatique) et 36 (Régime d'attribution des fréquences satellitaires) dans la rédaction du Sénat.

A l'article 37 *bis* B (Enfouissement des lignes), **M. Jean Dionis du Séjour, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a proposé une nouvelle rédaction dont l'objectif était d'obliger les opérateurs de communications électroniques à enfouir leurs câbles lorsque les câbles électriques le sont et d'éviter que cette obligation ne s'avère ruineuse pour les communes. Il a précisé que le dispositif qu'il proposait était le suivant :

– Tout opérateur de communications électroniques autorisé, par une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération compétent pour la distribution publique d'électricité, à installer un ouvrage aérien non radioélectrique sur un support de ligne aérienne d'un réseau public de distribution d'électricité, procède, en cas de remplacement de cette ligne aérienne par une ligne souterraine à l'initiative de la collectivité ou de l'établissement précité, au remplacement de sa ligne aérienne en utilisant le même ouvrage souterrain que celui construit en remplacement de l'ouvrage aérien commun.

– La collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération prend à sa charge les coûts de construction des infrastructures créées à cet effet, y compris les coûts d'études et d'ingénierie correspondants. L'opérateur de communications électroniques prend à sa charge les coûts de dépose et de réinstallation ou de remplacement de l'ouvrage de communications électroniques déposé, y compris les coûts d'études et d'ingénierie correspondants.

– Les infrastructures créées par la collectivité territoriale ou l'établissement public de coopération lui appartiennent. L'opérateur de communications électroniques prend à sa charge l'entretien de son ouvrage.

– Une convention conclue entre la collectivité ou l'établissement précité et l'opérateur de communications électroniques fixe la participation financière de celui-ci sur la base des principes énoncés ci-dessus, ainsi que le montant de la redevance qu'il doit éventuellement verser au titre de l'occupation du domaine public.

M. Bruno Sido, rapporteur pour le Sénat, a également proposé une rédaction nouvelle, laissant à la charge de l'opérateur de communications électroniques tous les coûts afférant au remplacement en souterrain de la portion aérienne de son réseau, renvoyant également, s'agissant de la prise en charge de l'entretien des infrastructures que la collectivité aurait créées pour l'enfouissement, à une convention entre cette collectivité et les utilisateurs des

infrastructures en cause, et enfin fixant les principes de détermination de la redevance dont devrait s'acquitter l'opérateur.

M. Jean Proriol a indiqué qu'il partageait le souci des rapporteurs, mais que la lutte était inégale entre les communes et des opérateurs de communications électroniques, notamment l'opérateur historique, très puissants et bien organisés. Il a cité sa commune en exemple, où France Télécom facture 35 % des frais d'études à la collectivité, sans que cela soit justifié et sans que la commune puisse contrôler la pertinence des montants avancés. Il s'est donc inquiété de la façon dont la convention serait mise en œuvre et s'est déclaré favorable à un mécanisme plus simple, c'est-à-dire une prise en charge des coûts par les opérateurs de communications électroniques, comme c'était le cas dans le passé.

M. Alain Gouriou a estimé qu'il convenait d'être très prudent sur la question du financement ; plusieurs opérateurs pouvant s'installer sur un même ouvrage, il a jugé délicate la fixation de pourcentages.

M. Pierre Hérisson, rapporteur pour le Sénat, a relevé que les inquiétudes de M. Jean Proriol étaient levées par la rédaction proposée, mais a estimé qu'il n'était pas utile de définir les obligations des collectivités locales, qu'il a considérées comme implicites.

M. Alfred Trassy-Paillogues s'est déclaré peu satisfait de la rédaction proposée et a jugé nécessaire de préciser que les câbles, fourreaux et chambres de tirage, c'est-à-dire les équipements des opérateurs, soient à la charge de ceux-ci.

M. Pierre Hérisson, rapporteur pour le Sénat, a souligné la nécessité de ne pas pénaliser les collectivités locales.

M. Bruno Sido, rapporteur pour le Sénat, a proposé de revenir à la rédaction du Sénat fixant un pourcentage calé sur le dispositif en vigueur pour l'enfouissement des lignes électriques.

M. Jean Proriol a estimé que les deux systèmes n'étaient pas comparables.

Puis, **M. Yves Simon** a souligné que le système actuel n'était pas satisfaisant : alors qu'autrefois les collectivités locales et France Télécom étaient liées par un contrat forfaitaire, la fin de la forfaitisation et la pratique des devis ont entraîné illisibilité et incompréhension.

A l'issue de cette discussion, la commission a *adopté* cet article dans une nouvelle rédaction de compromis proposée conjointement par les rapporteurs.

La commission a *confirmé la suppression* de l'article 37 bis C (Couverture du territoire par les réseaux à haut débit).

A l'article 37 *ter* (Tarification à la seconde), le **rapporteur pour l'Assemblée nationale** a proposé de rendre plus transparente la facturation des communications sur les cartes prépayées, en assurant une parfaite correspondance entre la durée de communication possible annoncée, et la durée de communication possible par la suppression d'un coût fixe de connexion à chaque appel.

Le **rapporteur pour le Sénat, M. Bruno Sido**, s'est déclaré défavorable à une telle proposition, faisant valoir qu'elle aurait pour conséquence inévitable l'augmentation du coût unitaire de la seconde de consommation et a proposé une rédaction suggérant, pour plus de transparence, d'exprimer le coût de connexion en « équivalents secondes ».

Le **rapporteur pour l'Assemblée nationale** a estimé légitime que tout consommateur ayant acheté trente minutes de communication puisse effectivement consommer trente minutes exactement et pas moins.

M. Bruno Sido a rétorqué que le coût de connexion était une réalité indiscutable et qu'il était normal de facturer plus cher trente appels d'une minute plutôt qu'un appel de trente minutes.

M. Yves Simon a indiqué que la tarification à la seconde avait tout son sens lorsque les coupures étaient fréquentes, notamment dans les zones mal couvertes en téléphonie mobile, et obligeaient le consommateur à renouveler à plusieurs reprises ses appels.

La commission a ensuite *adopté* cet article dans la rédaction du Sénat modifiée conformément à la proposition du rapporteur de l'Assemblée nationale.

La commission a *confirmé la suppression* de l'article 37 *quater* (Homologation des tarifs), a *adopté* dans la rédaction du Sénat l'article 37 *quinquies* (Vote électronique aux élections professionnelles) et a *confirmé la suppression* de l'article 37 *sexies* (Contrôle des tarifs des opérateurs puissants).

A l'article 37 *septies* (Gratuité des appels vers des numéros spéciaux), **M. Jean Dionis du Séjour, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, s'est déclaré défavorable à la suppression de cet article décidée par le Sénat, lequel avait préféré conserver dans le projet de loi relatif aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle le dispositif relatif à ce sujet.

Il a, en effet, estimé qu'une telle disposition trouvait davantage sa place dans le projet de loi pour la confiance dans l'économie numérique,

d'abord, parce que c'était dans son cadre qu'elle y avait été formulée à l'origine, au cours des travaux de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, à l'initiative de M. Yves Simon ; ensuite, parce que ce projet de loi était orienté vers l'utilisation par les particuliers des nouvelles technologies de communication, alors que le projet de loi relatif aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, était, quant à lui, plutôt consacré aux relations de concurrence entre opérateurs.

M. Bruno Sido, rapporteur pour le Sénat, a rappelé que c'était l'Assemblée nationale elle-même qui avait inséré cette disposition dans le projet de loi relatif aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle, et a sollicité l'avis de M. Alfred Trassy-Paillogues, rapporteur pour l'Assemblée nationale de ce projet de loi, sur le transfert envisagé par M. Dionis du Séjour. Il a également fait observer que le dispositif ne figurera plus, de ce fait, dans le code des postes et des communications électroniques, contrairement à ce qui était prévu dans le projet de loi relatif aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle.

M. Alfred Trassy-Paillogues s'étant rallié au point de vue du rapporteur pour l'Assemblée nationale, la commission a *adopté* cet article dans la rédaction proposée par celui-ci.

Elle a enfin *adopté* l'article 38 bis dans la rédaction du Sénat.

Puis, la commission a adopté l'ensemble du texte ainsi modifié.

*

Informations relatives à la commission mixte paritaire

A la suite des nominations effectuées par l'Assemblée nationale le jeudi 19 juin 2003 et par le Sénat dans sa séance du mercredi 18 juin 2003, cette commission est ainsi composée :

Députés

	Titulaires	Suppléants
MM.	Hervé NOVELLI	Jean-Michel FOURGOUIS
	Gilles CARREZ	Jérôme BIGNON
Mmes	Catherine VAUTRIN	Jean-Pierre GORGES
	Chantal BRUNEL	Pierre MOREL-A-L'HUISSIER
MM.	Nicolas FORISSIER	François SAUVADET
	Eric BESSON	Gérard BAPT
	Michel VERGNIER	<i>Siège vacant</i>

Sénateurs

	Titulaires	Suppléants
MM.	Francis GRIGNON	Jean CHÉRIOUX
	Jean-Jacques HYEST	Gérard CORNU
Mme	Annick BOCANDÉ	Paul DUBRULE
MM.	René TRÉGOUËT	Jean-Paul EMIN
	Philippe MARINI	Christian GAUDIN
	Marc MASSION	Jean-Pierre GODEFROY
Mme	Odette TERRADE	Daniel RAOUL

6834

COMMISSION MIXTE PARITAIRE
CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS
RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI RELATIF AU DIVORCE

Jeudi 29 avril 2004

La commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif au divorce s'est réunie le 29 avril 2004 à l'Assemblée nationale.

Elle a tout d'abord procédé à la nomination de son bureau qui a été ainsi constitué :

- M. Pascal Clément, député, président ;
- M. René Garrec, sénateur, vice-président.

La commission a ensuite désigné M. Patrick Delnatte, député, et M. Patrice Gélard, sénateur, respectivement rapporteurs pour l'Assemblée nationale et le Sénat.

Saluant le travail de précision effectué par l'Assemblée nationale, **M. Patrice Gélard, rapporteur pour le Sénat**, a indiqué que, à ce stade de la discussion, les seules divergences existant entre les deux assemblées concernaient, d'une part l'article 2 du projet de loi, l'Assemblée nationale ayant prévu, dans un divorce par consentement mutuel, la possibilité d'une seconde comparution à la demande des parties, et d'autre part, à l'article 12 du projet de loi, la possibilité de désigner un professionnel qualifié autre que le notaire en vue d'élaborer un projet de liquidation du régime matrimonial et de formation des lots à partager. Sur ces deux points, il a souhaité revenir au texte du Sénat. Pour le surplus, il a invité ses collègues à approuver le texte de l'Assemblée nationale sous réserve de trois modifications ponctuelles et d'une réécriture de l'article 24 relatif à l'outre-mer.

Après avoir approuvé la proposition faite par le **rapporateur pour le Sénat** de réserver l'examen de l'article 2 du projet de loi, la commission a adopté l'**article 4** dans le texte de l'Assemblée nationale (*divorce pour altération définitive du lien conjugal*), sous réserve d'une modification du premier alinéa de l'article 238 du code civil afin de préciser que l'altération définitive du lien conjugal résulte de la cessation de la communauté de vie

entre les époux lorsqu'ils vivent séparés depuis deux ans « *lors de* » l'assignation en divorce, **M. Patrick Delnatte, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, ayant jugé cette rédaction plus précise.

La commission a ensuite *adopté* le texte de l'Assemblée nationale pour les **articles 7** (*modification du fondement d'une demande en divorce en cours de procédure*) et **8** (*procédure de divorce impliquant un majeur protégé*).

Elle a ensuite procédé à l'examen de l'**article 12** (*mesures provisoires*) adopté dans les mêmes termes par les deux assemblées, à l'exception de ses deux derniers alinéas (9^o et 10^o de l'article 255 du code civil). Le **rappiteur pour le Sénat** a déclaré se rallier à la rédaction retenue par l'Assemblée nationale pour le 9^o de l'article 255 du code civil, aux termes de laquelle le juge peut désigner tout professionnel qualifié en vue de dresser un inventaire estimatif et de faire des propositions quant au règlement des intérêts pécuniaires des époux. Il a admis en effet que la rédaction du Sénat, qui prévoyait la désignation d'un notaire ou d'un autre professionnel qualifié, pouvait être redondante. Il a souhaité en revanche que, au 10^o de l'article 255 du code civil, seule soit prévue la possibilité pour le juge de désigner un notaire en vue d'élaborer un projet de liquidation du régime matrimonial et de formation des lots à partager.

M. Michel Dreyfus-Schmidt s'étant félicité de la modification apportée par l'Assemblée nationale au 9^o de l'article 255 et ayant jugé préférable de laisser au juge la possibilité de désigner un autre professionnel qu'un notaire pour procéder à la liquidation du régime matrimonial, **M. Alain Vidalies** a rappelé que, dans les divorces par consentement mutuel – dont il a relevé qu'ils n'étaient pas ceux visés par cette disposition – les conventions de liquidation, dès lors qu'il n'y a pas de biens immobiliers, pouvaient être faites par un avocat. Observant que le conflit qui oppose les époux sur le partage de leurs biens peut parfois ne porter que sur des biens meubles ou des sommes extrêmement modestes, il a jugé que l'intervention obligatoire d'un notaire renchérirait, inutilement dans certains cas, le coût de la procédure, étant entendu que son intervention est d'ores et déjà obligatoire en présence d'immeubles. Confirmant ce dernier point, **M. Sébastien Huyghe** a toutefois rappelé que l'article 255 du code civil concernait exclusivement les divorces contentieux et que, à défaut d'accord entre les époux sur le partage de leurs biens, il était nécessaire qu'un tiers entre en jeu dans le cadre d'une procédure de partage judiciaire ; il a indiqué que le notaire intervenait en qualité d'auxiliaire de justice, se fondant sur des éléments objectifs qu'il établissait avec les conseils de chacune des parties. Estimant qu'il s'agissait ici du rôle naturel du notaire, il a réfuté l'argument du renchérissement du coût de la procédure, rappelant que les actes des notaires font l'objet d'une tarification et que des tiers pourraient avoir des tarifs différents. Rappelant que l'adoption de

la loi du 11 juillet 1975 avait, dans les premières années de son application, suscité une querelle entre notaires et avocats sur la détermination du professionnel compétent pour établir une convention, **M. Jean-Yves Le Bouillonnec** a estimé que l'adoption du texte dans la rédaction retenue par le Sénat conduirait à modifier les missions imparties aux différents intervenants et contraindrait le juge à recourir exclusivement au notaire, alors que le choix d'autres professionnels pouvait parfois s'avérer plus pertinent.

M. Pascal Clément, président, ayant déclaré partager la position du rapporteur du Sénat et jugé nécessaire d'éviter tout renchérissement du coût des procédures, **M. Émile Blessig** a rappelé que la désignation du notaire ou du professionnel qualifié interviendrait au stade de l'ordonnance de non-conciliation et non à celui du partage judiciaire, bien ultérieur. Ne jugeant pas central l'argument lié au coût des procédures, il a estimé qu'il convenait avant tout de donner au juge la plus large palette de mesures, afin de lui permettre de s'adapter au mieux à la variété des cas d'espèce. Après avoir indiqué que la disposition en question concernait la liquidation du régime matrimonial qui est au cœur des compétences du notaire, **M. Jean-Jacques Hyest** a relevé que l'Assemblée nationale n'avait pas modifié l'article 267 du code civil qui permettra au juge, à la demande de l'un des époux, de statuer sur les désaccords persistant entre eux dès lors que le projet de liquidation du régime matrimonial établi par le notaire désigné sur le fondement du 10° de l'article 255 contiendra des informations suffisantes. Le **rapporteur pour le Sénat** ayant souligné la pertinence de cette observation, le **rapporteur pour l'Assemblée nationale** a rappelé que le projet de loi cherchait d'une part à simplifier les procédures, d'autre part à limiter la durée de la liquidation des intérêts patrimoniaux des époux postérieure au divorce ; notant que l'intervention du notaire était obligatoire après le prononcé de celui-ci, il a jugé qu'il était à la fois cohérent et dans l'intérêt des justiciables de permettre au juge de confier au seul notaire le soin d'élaborer un projet de liquidation du régime matrimonial. Tout en admettant que l'article 267 aurait dû être modifié par coordination, **M. Alain Vidalies**, sans entendre contester les compétences du notaire, a souligné l'innovation que comportait le projet de loi sur le 10° de l'article 255 : il a estimé que cette disposition conduirait les juges à désigner dès le stade de la conciliation un notaire pour élaborer un projet de liquidation, avant de relever que celui-ci supposait une mission de conciliation des parties ; il a considéré que le législateur serait dans l'obligation de remanier ce dispositif, qu'il a jugé extrêmement rigide. **M. Sébastien Huyghe** ayant rappelé qu'il entrait dans la mission quotidienne du notaire de concilier les parties, la commission a adopté l'avant-dernier alinéa de cet article (9° de l'article 255 du code civil) dans le texte de l'Assemblée nationale et le dernier alinéa de cet article (10° de l'article 255 du code civil) dans le texte du Sénat. Puis elle a adopté l'article 12 ainsi modifié.

La commission a ensuite *adopté* dans le texte de l'Assemblée nationale les **articles 14** (*preuve et déclaration sur l'honneur en matière de prestation compensatoire*), **15** (*date d'effet du divorce entre les époux en ce qui concerne leurs biens*), **16** (*dispositions générales relatives aux conséquences du divorce*) et **17** (*conséquences propres aux divorces autres que ceux prononcés par consentement mutuel*).

À l'**article 18** (*prestation compensatoire*), le **rapporiteur pour le Sénat** a indiqué se rallier à la modification apportée par l'Assemblée nationale aux conditions dans lesquelles le juge peut refuser d'accorder une prestation compensatoire ; il a également approuvé, au III de l'article 18, l'insertion d'une disposition subordonnant à l'accord de l'époux débiteur l'exécution de la prestation par l'attribution de biens qu'il aurait reçus par succession ou donation. En réponse à une interrogation de **M. Michel Dreyfus-Schmidt** sur l'opportunité de distinguer l'origine des biens, **M. Alain Vidalies** a rappelé que cette disposition consacrait une distinction résultant de la loi n° 2001-1135 du 3 décembre 2001 relative aux droits du conjoint survivant, fruit d'un compromis entre l'Assemblée nationale et le Sénat. **M. Jean-Yves Le Bouillon** a rappelé que cette disposition aurait pu être évitée si l'Assemblée nationale avait retenu la proposition qu'il avait faite en première lecture de prévoir, non pas l'attribution d'un bien en propriété mais son abandon, ce qui impliquait l'accord de son propriétaire. Afin d'éviter toute difficulté d'interprétation, **M. Sébastien Huyghe** et le **rapporiteur pour le Sénat** ont suggéré de modifier le texte adopté par l'Assemblée nationale afin de préciser qu'est soumise à l'accord du débiteur l'attribution « *en propriété* » de biens qu'il aurait reçus par succession ou donation. **MM. Pierre Fauchon et Pascal Clément, président**, ayant jugé cette précision redondante, le **rapporiteur pour l'Assemblée nationale** a préféré lever toute ambiguïté rédactionnelle. La commission a retenu cette modification au texte de l'Assemblée nationale. Le **rapporiteur pour le Sénat** ayant ensuite approuvé le choix fait par l'Assemblée nationale de revenir aux critères prévus par la loi du 30 juin 2000 pour l'attribution d'une rente viagère, le **rapporiteur pour l'Assemblée nationale** a fait part de son souhait de maintenir sur ce point un équilibre entre créanciers et débiteurs ; **M. Michel Dreyfus-Schmidt** s'est toutefois interrogé sur l'octroi d'une rente viagère si l'état de santé de nature à la justifier n'est pas permanent, avant de regretter que la loi ne fasse de la prestation compensatoire qu'un capital de plus en plus maigre.

Au VII de l'article 18, le **rapporiteur pour le Sénat** a proposé de retenir la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale pour l'article 276-4 du code civil sous réserve d'en ôter le mot « *viagère* ». **M. Alain Vidalies** s'est interrogé sur les incidences de cette modification, notamment compte tenu des possibilités de cumul d'un capital et d'une rente temporaire, l'un des époux pouvant ainsi revenir sur les choix antérieurement faits. Le **rapporiteur pour le**

Sénat a indiqué que cette suppression répondait à un souci de coordination avec la rédaction des articles 279-1, 280 et 280-1, et qu'à défaut, toute possibilité de substitution d'un capital à une rente temporaire serait exclue ; puis il a indiqué que, en tout état de cause, le cumul évoqué par M. Alain Vidalies résultait de la volonté des parties, le juge ne faisant qu'homologuer ou non cette dernière. La commission a retenu cette modification apportée au texte de l'Assemblée nationale.

Puis la commission a *adopté* l'article 18 dans le texte de l'Assemblée nationale ainsi modifié.

La commission a *adopté* dans le texte de l'Assemblée nationale les **articles 20** (*séparation de corps*) et **21** (*conditions de révocation des donations entre époux – conventions pour la liquidation et le partage de la communauté – préciput – recel de communauté – coordinations*).

À l'**article 22** (*jouissance du logement en cas de violences exercées par le conjoint – coordinations et précisions rédactionnelles*), la commission a adopté une amélioration rédactionnelle à l'initiative du **rapporteur pour le Sénat**. **M. Michel Dreyfus-Schmidt** a demandé ce qui avait motivé l'ajout par l'Assemblée nationale dans le IX de cet article d'un alinéa prévoyant une déduction de la rente versée au créancier si ce dernier perd son droit ou subit une variation de son droit à pension de réversion à la suite, par exemple, d'un remariage. **M. Alain Vidalies**, à l'origine de cet ajout, a précisé qu'il permettait de mettre en cohérence, d'une part, la réforme des retraites d'août 2003, qui a prévu un changement de nature de la pension de réversion – qui passerait, à compter du 1^{er} juillet 2004, d'un droit fixe et personnel du bénéficiaire à percevoir une part de la retraite du conjoint décédé à une allocation différentielle plafonnée qui serait calculée annuellement – sans pour autant que soit précisée à ce jour la manière dont cette pension serait calculée ni celle dont la prestation compensatoire serait prise en compte dans ce calcul, et, d'autre part, le projet de réforme du divorce, dont la logique conduit à éviter au maximum les contentieux après divorce. La commission a *adopté* l'article 22 dans le texte de l'Assemblée nationale tel que modifié par la suggestion de M. Patrice Gélard, rapporteur pour le Sénat.

Elle a ensuite *adopté* l'**article 23** dans le texte de l'Assemblée nationale (*abrogations*) et maintenu la suppression de l'**article 23 bis** votée par l'Assemblée nationale (*obtention d'une copie exécutoire des jugements de divorce par consentement mutuel sans paiement préalable des droits d'enregistrement*). Puis elle a *adopté* les **articles 24 A** (*coordination*), **24 B à F** (*dispositions fiscales*), **24 G** (*procédure d'expulsion du conjoint violent*) et **24 H** (*coordination avec le droit applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle*) dans le texte de l'Assemblée nationale.

La commission a *adopté l'article 24 (application outre-mer)* dans une rédaction proposée par **M. Patrice Gélard, rapporteur pour le Sénat**, assurant la compatibilité de l'application à Mayotte de la future loi avec les dispositions de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer.

Elle a *adopté les articles 25 (entrée en vigueur de la loi – conditions d'application aux procédures en cours), 26 (simplification de la procédure) et 27 (entrée en vigueur des dispositions relatives à la juridiction civile de droit commun à Mayotte et au pouvoir de médiation et de conciliation des cadis)* dans le texte de l'Assemblée nationale.

Enfin, la commission a examiné l'**article 2 (divorce par consentement mutuel)**, précédemment réservé.

M. Patrice Gélard, rapporteur pour le Sénat, a rappelé que l'Assemblée nationale avait adopté une disposition selon laquelle une seconde comparution peut être ordonnée par le juge si les parties le demandent. Il a souligné qu'au terme de longues discussions en commission et en séance publique, le Sénat était parvenu à la conclusion que, dans l'esprit de simplification de la procédure qui inspire le projet de loi, la deuxième comparution ne devait être envisagée qu'à l'initiative du juge s'il l'estime nécessaire. Il a considéré qu'une seconde comparution demandée par les parties serait de nature à fausser l'esprit du divorce par consentement mutuel. Dans la mesure où un désaccord persisterait, il appartiendrait aux époux, selon lui, sur le conseil de leur avocat, d'envisager une autre procédure de divorce. En outre, il a exprimé la crainte que la seconde comparution devienne la règle, occasionnant des coûts financiers et des retards contraires à l'objectif de la réforme. Il a enfin rappelé que les parties pouvaient toujours demander le renvoi de l'audience, si un point secondaire demeurait à régler. Pour ces raisons, il s'est déclaré attaché à la rédaction du Sénat.

M. Patrick Delnatte, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a admis que le consentement mutuel supposait une préparation permettant, dans la généralité des cas, de se dispenser d'une seconde comparution. Néanmoins, il a fait part des inquiétudes exprimées au cours de ses auditions et des travaux de la délégation de l'Assemblée nationale aux droits des femmes : dans certains cas, une maturation s'accomplit au cours de la procédure, qui peut justifier une nouvelle concertation en présence de la justice. Ces préoccupations, a-t-il expliqué, ont justifié le dépôt par M. Émile Blessig d'un amendement, d'ailleurs modifié par l'Assemblée nationale afin de prévoir une simple faculté pour le juge d'ordonner la seconde comparution. Il a fait valoir que la diversité des situations justifiait de respecter la liberté des parties et rappelé, de surcroît, que, dans quelque 25 % des cas, la procédure était abandonnée.

M. Michel Dreyfus-Schmidt, faisant part de son accord avec le rapporteur pour le Sénat, a souligné que la procédure du divorce par consentement mutuel supposait un accord libre et éclairé des époux sur toutes les modalités du divorce et qu'en l'absence de celui-là, le juge ne prononcerait pas le divorce. Dès lors, il a jugé inutile de prévoir l'éventualité que tentait de régler la disposition en débat, qui lui a paru affaiblir la cohérence du dispositif.

Mme Valérie Pecresse a partagé le point de vue selon lequel le juge ne prononcera pas le divorce s'il estime que l'une des parties est en situation de faiblesse. Elle s'est déclarée sensible à l'argument tiré d'un taux de 25 % d'abandons de la procédure, qui révèle que le divorce ne doit pas toujours être prononcé trop rapidement. Elle a alors suggéré une rédaction de compromis consistant à prévoir « à titre exceptionnel » la deuxième comparution, afin d'expliquer l'intention du législateur.

M. Pascal Clément, président, s'est demandé si le juge ne déciderait pas en tout état de cause un renvoi de l'audience, même en l'absence de telles dispositions sur une seconde comparution.

M. Émile Blessig a souhaité résister l'adoption de ces dispositions dans le contexte des travaux parlementaires. Il a d'abord rappelé que, la délégation aux droits des femmes ayant proposé l'instauration d'un délai préalable au prononcé du divorce, cette disposition d'ordre général avait paru inopportune dès lors que plus de 90 % des divorces sur requête conjointe pouvaient être réglés sans problème. Il a souligné que, l'un des objectifs de la loi étant d'assurer la pacification des relations entre les parties, il avait paru utile, pour régler un nombre limité de cas, de ménager la possibilité de demander au juge une nouvelle audience, lorsqu'une difficulté particulière se révèlerait en cours de procédure.

M. Pierre Fauchon, après avoir jugé redondante la mention selon laquelle le juge ne peut prononcer le divorce qu'à l'issue de la seconde audience de comparution, a admis les dangers de décision précipitée inhérents à la procédure de divorce par consentement mutuel. Mais il a estimé que l'amendement n'apportait pas la solution adéquate, alors qu'il était toujours possible pour l'une des parties de ne pas comparaître. Il a donc préconisé l'abandon de ce qui lui a paru constituer un raffinement superflu et susceptible de soumettre l'organisation de la justice au confort des parties.

M. Jean-Yves Le Bouillonnec, tout en admettant que l'unicité de l'audience constitue une amélioration sensible de la procédure, a plaidé, sur la base de considérations pratiques, pour que soit ouverte au juge la faculté d'ordonner une seconde comparution afin de répondre au très petit nombre de situations dans lesquelles elle peut être utile. Il a souligné que cette audience

s'inscrivait dans le cadre d'un délai de six mois, alors que la procédure de droit commun de renvoi d'audience ne comporte aucun délai.

M. Sébastien Huyghe a considéré qu'il reviendrait au juge d'apprécier si les deux parties étaient réellement d'accord sur les conditions du divorce ; dans le cas contraire, il lui appartiendrait de ne pas prononcer le divorce au terme de la comparution. Il a exprimé sa crainte que la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale ne se traduise par une institutionnalisation de la deuxième comparution, ce qui serait contraire à l'esprit de la réforme.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a estimé que la nouvelle procédure proposée par le projet de loi avait pour objet de modifier les pratiques en incitant les parties, dans le cadre d'un divorce par consentement mutuel, à comparaître devant le juge avec un dossier entièrement finalisé. La possibilité d'une deuxième comparution lui a donc paru contrevir à cet objectif.

M. Pascal Clément, président, a confirmé qu'une telle possibilité risquait de se traduire dans les faits par l'institutionnalisation de la deuxième comparution.

À l'issue de cette discussion, la commission a *adopté* l'article 2 dans la rédaction du Sénat.

La commission mixte paritaire a *adopté* l'ensemble du texte ainsi élaboré.

*

Informations relatives à la commission mixte paritaire

A la suite des nominations effectuées par l'Assemblée nationale le jeudi 15 avril 2004 et par le Sénat dans sa séance du jeudi 15 avril 2004, cette commission est ainsi composée :

Députés

	Titulaires		Suppléants
MM.	Pascal CLÉMENT	M.	Bernard PERRUT
	Patrick DELNATTE	Mme	Christine BOUTIN
	Émile BLESSIG	M.	Richard MALLIÉ
Mme	Valérie PECRESSE	Mme	Nadine MORANO
MM.	Sébastien HUYGHE	MM.	Jean-Christophe LAGARDE
	Jean-Yves LE BOUILLONNEC		Christophe CARESCHE
	Alain VIDALIES	N.	

Sénateurs

	Titulaires		Suppléants
MM.	René GARREC	MM.	Robert BADINTER
	Patrice GÉLARD		Christian COINTAT
	Jean-Jacques HYEST		Michel DREYFUS-SCHMIDT
	Laurent BÉTEILLE		Jean-René LECERF
	Pierre FAUCHON		Georges OTHILY
Mmes	Michèle ANDRÉ		Bernard SAUGEY
	Josiane MATHON		François ZOCCHETTO

6844

**MISSION D'INFORMATION
SUR L'ACCOMPAGNEMENT DE LA FIN DE VIE**

Mardi 27 avril 2004

– Audition de M. Dominique Perben, garde des sceaux, ministre de la justice

– Réunion de travail de la mission



6846

**MISSION D'INFORMATION
SUR LA PROBLÉMATIQUE DE L'ASSURANCE MALADIE**

Mercredi 21 avril 2004

*Présidence de M. Jean-Louis Debré,
Président de l'Assemblée nationale*

M. Jean-Louis Debré, Président de l'Assemblée nationale, a indiqué, en préambule, qu'il se proposait, à l'exemple de la mission sur la question des signes religieux à l'école, d'assumer les fonctions de Président et de Rapporteur de la mission, dans un esprit d'ouverture.

Il a fait valoir que le travail de la mission devait être dense et mené rapidement. Il a suggéré d'ordonner les débats et auditions autour de trois questions fondamentales pour l'avenir de notre système de santé : quels principes doivent continuer à régir l'assurance maladie, quel diagnostic portez-vous sur la situation actuelle et quelles solutions proposez-vous ?

A l'issue d'un débat sur l'orientation et le déroulement de ses travaux au cours duquel sont intervenus, outre le **Président Jean-Louis Debré, MM. Yves Bur, Alain Claeys, Claude Evin, Jean-Sébastien Vialatte, Mme Catherine Génisson, MM. Gérard Dubrac, Philippe Vitel, Jean-Michel Dubernard et Hervé Morin**, la mission a approuvé l'approche proposée par le Président.

Puis elle a procédé à l'audition de M. Bertrand Fragonard, Président du Haut Conseil pour l'avenir de l'Assurance maladie, et de M. Jean-Marie Spaeth, Président du Conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés.

Après que la mission a décidé de ne pas ouvrir à la presse ses auditions, le Président a fixé la date de la prochaine réunion au mercredi 28 avril à 8 h 30.

* *
*

Mercredi 28 avril 2004

Audition de :

– Mme Danièle Karniewicz, secrétaire nationale en charge du pôle Protection sociale de la CFE-CGC

– M. Jean-Claude Mailly, secrétaire général de FO

– M. Jean-François Roubaud, président de la CGPME

*

Jeudi 29 avril 2004

– Audition de M. Pierre Perrin, président de l'UPA

– Table ronde « professions de santé » :

- M. Michel Chassang, président de la CMSF

- M. Pierre Coste, président de MG France

- M. Dinorino Cabrera, président du SML

- M. Claude Regi, président de la FMF

- M. Jacques Reignault, président du centre national des professions de santé

– Audition de :

- M. François Cherèque, secrétaire général de la CFDT

- M. Bernard Thibault, secrétaire général de la CGT

- M. Alain Coulomb, directeur général de l'ANAES

*

Informations relatives à la mission d'information

I – Ont été nommés membres de la mission d'information :

M. Philippe Auberger, Mme Maryvonne Briot, M. Yves Bur, M. Alain Claeys, M. Paul-Henri Cugnenc, M. Jean-Louis Debré, M. Jacques Domergue, M. Jean-Pierre Door, M. Jean-Michel Dubernard, M. Gérard Dubrac, M. Claude Evin, Mme Jacqueline Fraysse, Mme Cécile Gallez, Mme Catherine Génisson, M. Maxime Gremetz, Mme Paulette Guinchard-Kunstler, M. Édouard Landrain, M. Jean-Marie Le Guen, M. Richard Mallié, M. Hervé Mariton, M. Pierre Méhaignerie, M. Pierre Morange, M. Hervé Morin, M. Jean-Luc Préel, M. Jean-Marie Rolland, M. Jean-Sébastien Vialatte, M. Philippe Vitel (J.O. du 16/04/2004)

II – A été nommée membre de la mission d'information *Mme Martine Billard (J.O. du 17/04/2004)*

III – *En application de l'article 25, alinéa 3, du Règlement, le groupe socialiste a désigné M. Gérard Bapt, Mme Elisabeth Guigou et M. Alain Vidalies pour siéger à la mission d'information (J. O. du 28/04/2004)*

6850

**MISSION D'INFORMATION
SUR LA SÉCURITÉ DU TRANSPORT AÉRIEN DE VOYAGEURS**

Mardi 27 avril 2004

Table ronde sur les facteurs humains (formation, travaux en équipage) réunissant :

Centres de formation

- *M. Didier Guy, directeur de l'école de pilotage d'Amaury la Grange*
- *M. Denis Apvrille, directeur de l'école SEFA (Service d'exploitation de la formation aéronautique)*

Direction générale de l'aviation civile (DGAC)

- *M. Jean-François Buffat, chef de la division des personnels aéronautiques du Service de la formation aéronautique et du contrôle technique (SFACT)*

- *M. Jean-Pierre Heliot, commandant de bord, ancien chef de la division des aptitudes techniques du personnel navigant, président du jury des examens*

Air France

- *M. Roger Loisel, chef du service de formation aux facteurs humains*

- *M. Bernard Chegnion, directeur de la formation technique du personnel navigant*

- *M. Jean-François Crucis, responsable de la formation des équipages*

Syndicats

- *Syndicat national des pilotes de lignes (SNPL) : Serge Martinez, commandant de bord*

– Syndicat national des industriels et professionnels de l'aviation générale (SNIPAG) : M. Gérard Pic, président (également président de Aéropyrénées) et M. Jean-Pierre Trimaille, responsable des écoles au sein du SNIPAG

– Syndicat des pilotes de l'aviation civile (SPAC) : M. Philippe Raffin, président

Expert

– M. Pierre Baud, ancien responsable de Airbus training

Réglementation européenne et internationale

– JAA : M. Jean Baril, expert de la division licences

*

Mercredi 28 avril 2004

Table ronde sur le contrôle du trafic aérien réunissant :

Direction générale de l'aviation civile (DGAC)

– M. Gilles Mantoux, conseiller du Directeur de la navigation aérienne (DNA)

– M. Olivier Jouans, chef du département exploitation au Service du contrôle du trafic aérien (SCTA)

Aéroports de paris (ADP)

– M. Frédéric Rico, directeur des opérations aériennes

Contrôle aérien

– Syndicat national du contrôle de la navigation aérienne (SNCTA) : M. Yann Goupil, secrétaire national et M. Géral Régniaud, délégué national

– Syndicat USAC-CGT : M. Daniel Jousse, ingénieur contrôleur de la navigation, membre exécutif du bureau

– *Direction de la circulation aérienne militaire (DIRCAM) : M Jean-Pierre Hestain, directeur-adjoint*

Expert

M. Vincent Favé, expert auprès de la Cour de Cassation

Réglementation européenne et internationale

– *Eurocontrol : Jean-Robert Bauchet, responsable de l'Organisme central de gestion des courants de trafic aérien, Mme Martine Blaize, Unité de réglementation de la sécurité aérienne et M. Erik Merckx, Direction des programmes paneuropéens de la gestion du trafic aérien, responsable de la mise en œuvre du programme stratégique de sécurité (AGAS/SSAP)*

– *Commission européenne : M. Koen De Vos, administrateur et chef de l'unité « Gestion trafic aérien et aéroports » à la Direction du transport aérien, accompagné de M. François Rivet, expert.*

6854

**DÉLÉGATION AUX DROIT DES FEMMES
ET À L'ÉGALITÉ DES CHANCES
ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES**

Mardi 27 avril 2004

Audition sur le thème du travail à temps partiel :

– M Jérôme Bédier, président de la Fédération des entreprises du commerce et de la distribution

6856

**MISSION D'INFORMATION
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET DU BUNDESTAG
SUR L'OFFICE FRANCO-ALLEMAND POUR LA JEUNESSE**

Vendredi 16 avril 2004

La mission d'information de l'Assemblée nationale et du Bundestag sur l'Office franco-allemand pour la Jeunesse s'est réunie le 16 avril 2004, à Paris, sous la présidence de son co-président, **M. Yves Bur**.

Elle a entendu **M. Max Claudet**, Secrétaire général de l'OFAJ et **Mme Eva Sabine Kuntz**, Secrétaire générale adjointe de l'OFAJ, **Mme Aurélia Bouchez**, sous directrice d'Europe centrale au ministère des Affaires étrangères, **Mme Audrey Delacroix**, conseiller pour la jeunesse au ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative, **M. Jean-Louis Deroide**, responsable du secteur des Relations Internationales à la Direction de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie associative au ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative, **M. Uwe Finke-Timpe**, responsable des relations bilatérales et transrégionales au ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse, **M. Peter Fricke**, directeur au ministère fédéral de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse, **M. Valéry Genniges**, conseiller diplomatique du ministre de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative, **M. Jean-Yves de Longueau**, sous-directeur des Affaires européennes et multilatérales au ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, **Mme Hélène Mathieu**, directrice de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie associative au ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative, **Mme Francine Meyer**, chef du Bureau des échanges de jeunes et du sport de haut niveau au ministère des Affaires étrangères, **M. Xavier North**, directeur de la Coopération culturelle et du Français au ministère des Affaires étrangères.

Elle a rencontré **M. Peter Ruhstroth-Bauer**, secrétaire d'État auprès de la Ministre fédérale de la Famille, des Personnes âgées, de la Femme et de la Jeunesse.
