

SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du mardi 1^{er} avril 2008

(67^e jour de séance de la session)



SOMMAIRE

PRÉSIDENCE DE M. ADRIEN GOUTEYRON

1. Procès-verbal (p. 1338).
2. Décès d'un ancien sénateur (p. 1338).
3. Demandes d'autorisation de missions d'information (p. 1338).
4. Dépôt de rapports du Gouvernement (p. 1338).
5. Désignation à l'Observatoire de la décentralisation (p. 1338).
6. Ordre du jour prévisionnel (p. 1338).
7. Retrait de l'ordre du jour d'une question orale (p. 1339).
8. Conférence des présidents (p. 1339).
9. Rappel au règlement (p. 1339).

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. le président.

10. Contrats de partenariat. – Discussion d'un projet de loi (p. 1339).

Discussion générale : Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ; M. Laurent Bétéille, rapporteur de la commission des lois.

Demande de priorité (p. 1344)

Demande de priorité de l'article 29 avant l'article 9. – M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois ; Mme la ministre. – La priorité est ordonnée.

Discussion générale (*suite*) (p. 1344)

MM. Michel Houel, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques ; Charles Guéné, rapporteur pour avis de la commission des finances ; Michel Billout, François Fortassin.

Suspension et reprise de la séance (p. 1350)

PRÉSIDENCE DE M. CHRISTIAN PONCELET

11. Situation en Afghanistan. – Débat sur une déclaration du Gouvernement (p. 1350).

M. le président.

MM. François Fillon, Premier ministre ; Josselin de Rohan, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées ; Didier Boulaud, André Dulait, Mme Michelle Demessine, MM. Aymeri de Montesquiou, Philippe Nogrix, Philippe Adnot.

M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes.

PRÉSIDENCE DE M. ADRIEN GOUTEYRON

M. Hervé Morin, ministre de la défense.

Clôture du débat.

Suspension et reprise de la séance (p. 1368)

PRÉSIDENCE DE M. GUY FISCHER

12. Contrats de partenariat. – Suite de la discussion d'un projet de loi (p. 1368).

Discussion générale (*suite*) : MM. Daniel Dubois, Jean-Pierre Sueur, Paul Girod, Pierre-Yves Collombat, Éric Doligé.

Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

Clôture de la discussion générale.

Exception d'irrecevabilité (p. 1379)

Motion n° 96 de Mme Josiane Mathon-Poinat. – Mme Josiane Mathon-Poinat, M. Laurent Bétéille, rapporteur de la commission des lois ; Mme la ministre, M. Jean-Pierre Sueur. – Rejet.

Articles additionnels
avant l'article 1^{er} (p. 1383)

Amendement n° 97 de Mme Josiane Mathon-Poinat. – M. Michel Billout. – Retrait.

Amendement n° 98 de Mme Josiane Mathon-Poinat. – MM. Michel Billout, le rapporteur, Mme la ministre. – Rejet.

Amendement n° 117 de M. Jean-Pierre Sueur. – MM. Pierre-Yves Collombat, le rapporteur, Mme la ministre. – Rejet.

Article 1^{er} (p. 1385)

Amendements n°s 99 de Mme Josiane Mathon-Poinat, 118 de M. Jean-Pierre Sueur, 1 de la commission et sous-amendements n°s 119 à 122 de M. Jean-Pierre Sueur ; amendements n°s 48 (identique à l'amendement n° 1) de M. Michel Houel, rapporteur pour avis, 123, 124 de M. Jean-Pierre Sueur, 100 rectifié de Mme Josiane Mathon-Poinat et 125 de M. Jean-Pierre Sueur. – Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jean-Pierre Sueur, le rapporteur, Pierre-Yves Collombat, Michel Houel, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques ; Michel Billout, Mme la ministre, M. Éric Doligé. – Rejet des amendements n°s 99, 118 et des sous-amendements

n^{os} 119 à 122 ; adoption des amendements n^{os} 1 et 48 rédigeant l'article, les autres amendements devenant sans objet.

Articles additionnels
avant l'article 2 (p. 1391)

Amendement n^o 126 de M. Jean-Pierre Sueur. – MM. Jean-Pierre Sueur, le rapporteur, Mme la ministre. – Rejet.

Amendement n^o 127 de M. Jean-Pierre Sueur. – Rejet.

Renvoi de la suite de la discussion.

13. **Dépôt de propositions de loi** (p. 1392).

14. **Dépôt d'une proposition de résolution** (p. 1393).

15. **Textes soumis au Sénat en application de l'article 88-4 de la Constitution** (p. 1393).

16. **Dépôt de rapports d'information** (p. 1393).

17. **Ordre du jour** (p. 1393).

COMPTE RENDU INTÉGRAL

PRÉSIDENTE DE M. ADRIEN GOUTEYRON

vice-président

M. le président. La séance est ouverte.

(La séance est ouverte à seize heures cinq.)

1

PROCÈS-VERBAL

M. le président. Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation ?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

DÉCÈS D'UN ANCIEN SÉNATEUR

M. le président. M. le président du Sénat a le regret de vous faire part du décès de notre ancien collègue Christian Bergelin, qui fut sénateur de la Haute-Saône en 2002.

3

DEMANDES D'AUTORISATION DE MISSIONS D'INFORMATION

M. le président. M. le président du Sénat a été saisi de deux demandes de constitution de missions d'information, l'une de M. Jean-Paul Émorine, président de la commission des affaires économiques, pour se rendre en Croatie, dans la perspective de l'adhésion de ce pays candidat à l'entrée dans l'Union européenne ; l'autre de M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission des lois, pour un déplacement à Mayotte dans la perspective d'une évolution possible de son statut.

Le Sénat sera appelé à statuer sur ces demandes dans les formes fixées par l'article 21 du règlement.

4

DÉPÔT DE RAPPORTS DU GOUVERNEMENT

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre :

– le rapport sur la sécurité des piscines enterrées non closes privatives à usage individuel ou collectif, établi en application de l'article 3 de la loi n° 2003-9 du 3 janvier 2003 relative à la sécurité des piscines ;

– le rapport dressant le bilan d'application de la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social en matière de négociation collective établi en application de l'article 56 de ladite loi ;

– le rapport sur la mise en application de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, établi en application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

Acte est donné du dépôt de ces trois rapports.

Ils seront transmis respectivement à la commission des affaires économiques, à la commission des affaires sociales et à la commission des finances, et seront disponibles au bureau de la distribution.

5

DÉSIGNATION À L'OBSERVATOIRE DE LA DÉCENTRALISATION

M. le président. Je rappelle au Sénat que l'Observatoire de la décentralisation est composé de vingt-cinq membres désignés par les groupes politiques de manière à assurer leur représentation proportionnelle.

Le groupe Union pour un mouvement populaire a fait connaître qu'il a désigné M. Pierre Bernard-Reymond pour siéger au sein de l'Observatoire de la décentralisation, en remplacement de M. Roger Karoutchi, devenu membre du Gouvernement.

6

ORDRE DU JOUR PRÉVISIONNEL

M. le président. M. le président du Sénat a reçu de M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, l'ordre du jour prévisionnel jusqu'à la fin de la session ordinaire.

La conférence des présidents a pris acte ce matin de ce programme que M. le président du Sénat a immédiatement adressé à l'ensemble des sénatrices et des sénateurs.

Les huissiers distribuent actuellement ce document dans l'hémicycle afin que vous puissiez en prendre connaissance dès à présent.

7

RETRAIT DE L'ORDRE DU JOUR D'UNE QUESTION ORALE

M. le président. J'informe le Sénat que la question orale n° 166 de M. Adrien Gouteyron est retirée de l'ordre du jour de la séance du 15 avril 2008, à la demande de son auteur.

Acte donné de cette communication.

8

CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

M. le président. Mes chers collègues, comme chacun le sait, nous aurons à 17 heures 30 un débat avec le Premier ministre sur la situation en Afghanistan.

La conférence des présidents qui s'est réunie ce matin a fixé les modalités d'organisation du débat qui ont été communiquées à chacun d'entre nous dès la fin de la réunion.

9

RAPPEL AU RÈGLEMENT

M. le président. La parole est à Mme Nicole Borvo Cohen-Seat pour un rappel au règlement.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Monsieur le président, mon rappel au règlement a justement trait à la conférence des présidents.

Vendredi dernier, j'ai saisi M. le Premier ministre d'une demande de vote sur la déclaration du Gouvernement relative au renforcement de la présence militaire de la France en Afghanistan. Cette question a été évoquée sans succès lors de la conférence des présidents de ce matin.

N'en déplaise à M. le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, la Constitution autorise un vote à l'occasion de ce type de débat, à la fois à l'Assemblée nationale et au Sénat. D'ailleurs, en 1991, un vote était intervenu sur la participation de notre pays à la première intervention dans le Golfe. M. le Premier ministre semblait l'avoir oublié, il avait pourtant lui-même voté lors de cette consultation.

Sur quelle base ce vote était-il intervenu ? Au titre de la mise en jeu de la responsabilité gouvernementale à l'Assemblée nationale et, au Sénat, de la mise en œuvre de l'article 49, alinéa 4 de la Constitution, qui autorise l'organisation d'un vote en tout état de cause.

La gravité de la situation en Afghanistan et l'appréciation de l'opportunité d'engager un plus grand nombre de nos soldats après six ans de présence militaire française en Afghanistan légitiment la consultation et le vote du Parlement. Dois-je rappeler que le Gouvernement n'envisageait même pas, initialement, un échange de vues dans cet hémicycle ? Il n'avait proposé qu'un débat à l'Assemblée nationale !

Notre demande de vote est renforcée par l'annonce, ce matin, du dépôt d'une motion de censure par des députés à l'occasion de ce débat. En conséquence de quoi, l'Assemblée nationale sera amenée à voter, mais pas le Sénat !

Je terminerai, monsieur le président, madame la ministre, en soulignant la contradiction flagrante dans laquelle se trouve le Gouvernement puisqu'il affiche une volonté de renforcer les droits du Parlement, à l'occasion d'une révision prochaine de la Constitution, et refuse de faire voter le Parlement sur la participation militaire renforcée de la France en Afghanistan dans le cadre imposé et défini par les États-Unis, alors que les textes constitutionnels actuels permettent un vote du Parlement sur un tel sujet.

Je maintiens donc avec fermeté et solennité notre demande de vote du Sénat sur cette dangereuse évolution de notre politique extérieure.

M. le président. Madame la présidente, vous avez déjà formulé cette demande ce matin lors de la conférence des présidents, ainsi que vous l'avez dit vous-même. Je ne puis que rappeler que le sujet que vous évoquez relève de la compétence exclusive du Gouvernement.

Je vous donne acte de votre déclaration.

10

CONTRATS DE PARTENARIAT

Discussion d'un projet de loi

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi relatif aux contrats de partenariat (n°s 211, 239, 240 et 243).

Dans la discussion générale, la parole est Mme la ministre.

Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. Monsieur le président, messieurs les présidents de commission, messieurs les rapporteurs, mesdames, messieurs les sénateurs, je me réjouis de venir présenter devant votre Haute Assemblée le projet de loi relatif au contrat de partenariat.

On pourrait s'interroger sur le pléonasme consistant à affubler le mot « contrat » du terme « partenariat ». En tout cas, c'est clairement un instrument de modernisation que je vous convie à examiner dans le cadre de la discussion de ce projet de loi. Modernisation de notre économie, modernisation de nos infrastructures, tant en matière corporelle qu'incorporelle, tels sont les sujets que nous aurons l'occasion d'évoquer au cours de ce débat.

Avant d'entrer dans le vif de la discussion des articles et de vos amendements, je voudrais profiter de cette discussion générale pour vous parler, d'abord, de l'intérêt de ce que vous me permettrez d'appeler des partenariats public-

privé ou PPP – c'est la seule abréviation que j'utiliserai dans cette discussion générale –, ensuite, des réalisations récentes qu'ils ont permises et, enfin, des lacunes qui existent encore et nous amènent à proposer un certain nombre de voies de recours complémentaires.

L'intérêt des partenariats public-privé réside dans la possibilité d'accélérer l'investissement au bénéfice de la collectivité, tout en partageant au mieux les risques entre la collectivité et les prestataires privés. L'intérêt de ce mode de commande publique est clair : une entreprise privée peut proposer une prestation globale, comprenant la construction et la gestion, et la réaliser à ses frais, en faisant ensuite payer à la personne publique une sorte de « loyer ». Mais, dans ce cas de figure, le « locataire » finit, au terme d'un certain nombre d'années, par devenir propriétaire de l'ouvrage.

Ce système incite les collectivités à penser plus globalement et à plus long terme. (*M. Pierre-Yves Collombat s'exclame.*) Ce que l'État ne peut ou ne souhaite pas faire lui-même, faute de moyens, de temps, ou à défaut d'une efficacité comparable à celle du secteur privé, il peut désormais le faire faire par des professionnels qui prennent en charge l'ensemble des opérations, depuis la conception jusqu'à l'exploitation.

Les partenariats public-privé offrent donc un grand nombre de possibilités nouvelles par rapport aux régimes de commande publique existants. C'est d'ailleurs le propre des vraies innovations juridiques. J'avais eu l'occasion de parler devant certains d'entre vous du canal du Midi, construit de 1666 à 1681, sous Colbert, pour irriguer une région française importante. Pierre-Paul Riquet avait pris cette initiative et c'est ainsi que le régime des concessions était apparu dans notre ordre juridique. Trois cents ans plus tard, en 1996, le canal du Midi fut classé par l'UNESCO au patrimoine mondial de l'humanité. Le régime de la concession avait fait son œuvre et, de toute évidence, le temps l'avait béni.

M. Pierre-Yves Collombat. Chacun le sait, Colbert était un grand libéral ! (*Sourires.*)

Mme Christine Lagarde, ministre. Je voudrais également mentionner quelques réalisations récentes afin de donner plus de corps à mon propos. Plusieurs textes sectoriels sont intervenus dans le domaine de la sécurité intérieure – c'est la fameuse loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, la LOPSI –, dans le domaine de la justice, avec la loi d'orientation et de programmation pour la justice et, enfin, dans le domaine de la santé. Dans ces trois domaines, des partenariats public-privé ont pu être conclus.

Différents instruments spécifiques ont aussi été créés : bail emphytéotique administratif, bail emphytéotique hospitalier, autorisation d'occupation temporaire accompagnée d'une location avec option d'achat, tous instruments juridiques qui concourent finalement au même objet, celui qui a été atteint au travers du contrat de partenariat, issu de l'ordonnance du 17 juin 2004 et qui constitue véritablement la forme générique du partenariat public-privé. Ouvert à tous les pouvoirs publics, il représente la clef de voûte des modes de partenariat public-privé.

Les domaines couverts par les projets en cours sont très variés, ce qui prouve la souplesse d'utilisation de ce nouvel outil de la commande publique. Je mentionnerai notamment les bâtiments publics, l'équipement urbain et les équipements culturels et sportifs, qui représentent respectivement 30 %, 25 % et 15 % des projets.

Parmi les projets emblématiques déjà arrêtés, on peut citer la rénovation de l'Institut national du sport et de l'éducation physique, sis dans le XII^e arrondissement de Paris, pour laquelle le contrat a été signé par l'État en décembre 2006, le centre de traitement des déchets d'Antibes, ayant fait l'objet d'une signature en août 2006, la billetterie électronique du château de Versailles et la couverture internet haut débit de la région Auvergne, décidées respectivement en janvier 2007 et en septembre 2007.

Vous le voyez, mesdames, messieurs les sénateurs, il s'agit là d'ouvrages publics, ce terme s'écartant quelque peu de son sens traditionnel quand les investissements portent sur des équipements de nature incorporelle.

Nonobstant la variété des projets que peut recouvrir ce type de partenariat public-privé, le système présente, nous le savons, un certain nombre de lacunes.

Certes, les études sont bien avancées pour plus de 130 projets, mais on peut regretter que, pour l'heure, seulement un peu moins de 30 contrats aient été effectivement signés, pour les trois quarts d'entre eux par des collectivités territoriales. L'investissement cumulé est de l'ordre de 1 demi-milliard d'euros, chiffre très éloigné de ce que l'on peut observer chez un certain nombre de nos partenaires. En Grande-Bretagne, par exemple, le *private finance initiative*, le fameux PFI, représente environ 15 % de l'investissement public.

Comment expliquer cet engouement relativement faible pour ce nouveau mode de commande publique ? C'est que, tout simplement, les partenariats public-privé ayant été conçus comme une voie d'exception, il y a été recouru de manière exceptionnelle. Les conditions légales pour emprunter cette voie sont très restrictives : il convient de prouver l'urgence ou la complexité du projet. De plus, dans ces deux cas, le recours au contrat de partenariat est pénalisé, en l'état actuel des choses, par un régime juridique et fiscal plus contraignant que celui qui est en vigueur pour les modes de passation de la commande publique traditionnels. Par conséquent, dans la mesure où les partenariats public-privé sont plus difficiles à établir, plus coûteux sur le plan fiscal et plus restrictifs en matière de voies de recours, il n'est pas tout à fait surprenant qu'ils soient utilisés de manière exceptionnelle.

Il s'agit donc, par le présent projet de loi, de lever ces obstacles, sans rien céder quant à nos exigences en matière de qualité et de rigueur de la commande publique, sans rien abandonner de nos obligations en matière de sincérité budgétaire et comptable.

À cet égard, la procédure de passation des contrats de partenariat, qui, en droit communautaire, sont regardés comme des marchés publics, respecte en tous points les exigences de publicité et de mise en concurrence qu'imposent les directives communautaires relatives aux marchés publics. L'évaluation préalable, qui est obligatoire pour les contrats de partenariat, doit également conduire les décideurs publics à examiner de manière rigoureuse, sans biais, l'incidence financière prévisionnelle de leur projet.

C'est dans cet esprit d'innovation mais aussi de rigueur, en particulier budgétaire et comptable, que nous nous proposons, au travers de ce projet de loi, de faciliter le recours aux contrats de partenariat, cela en clarifiant la situation actuelle – j'y reviendrai –, en ajoutant deux nouvelles voies d'accès à celles qui existent déjà et en établissant une égalité de traitement fiscal et juridique entre contrats de partenariat et marchés publics.

L'examen de ce texte est d'abord l'occasion de clarifier un certain nombre de flous juridiques, afin de sécuriser les pratiques existantes.

Notre projet de loi vise ainsi, par ses articles 9 et 23, à confirmer la possibilité donnée au titulaire du contrat de partenariat de tirer des ressources complémentaires de l'exploitation du domaine privé que la personne publique lui confie et dont le champ est bien délimité. Les recettes ainsi perçues par le titulaire du contrat de partenariat, grâce par exemple à des baux commerciaux consentis sur le domaine privé, sont prises en compte pour réduire le montant des loyers dus par la puissance publique.

En outre, nous rappelons, aux articles 1^{er} et 15, la faculté de transférer au titulaire du contrat de partenariat tout contrat précédemment conclu par la personne publique et pouvant concourir à l'exécution de la mission. Ainsi – et cela concerne essentiellement les architectes –, si la personne publique souhaite choisir le maître d'œuvre avant de recourir à un contrat de partenariat, elle pourra stipuler dès le début de la procédure que la mission de maîtrise d'œuvre sera ultérieurement exécutée dans le cadre du contrat de partenariat.

Venons-en à présent à une seconde série de modifications très importantes, qui ont trait à l'élargissement des voies de recours aux contrats de partenariat au-delà de l'urgence ou de la complexité du projet, voies prévues par l'ordonnance de 2004.

M. Jean-Pierre Sueur. C'est le Conseil constitutionnel !

Mme Christine Lagarde, ministre. Nous proposons donc, aux articles 2 et 16, d'ajouter deux nouvelles voies juridiques de recours aux contrats de partenariat, dans le respect de la décision du Conseil constitutionnel.

La première voie nouvelle pourrait être qualifiée de voie de l'efficacité : il convient de prouver l'intérêt économique et financier d'instituer un partenariat public-privé.

Les personnes publiques pourront recourir au contrat de partenariat si l'évaluation préalable, qui reste indispensable, démontre qu'il présente un bilan avantageux au regard des autres outils de la commande publique. Ce nouveau critère ouvre de manière significative la possibilité de recourir aux contrats de partenariat, dans le respect de la jurisprudence du Conseil constitutionnel : celle-ci exige en effet, d'une part, que le recours au contrat de partenariat réponde à des motifs d'intérêt général et, d'autre part, qu'il soit encadré, afin de satisfaire aux exigences constitutionnelles, en matière notamment de protection des propriétés publiques et de bon usage des deniers publics. Ces conditions seront bien remplies, nous semble-t-il, dans l'hypothèse où l'indispensable évaluation préalable démontre l'intérêt économique supérieur du contrat de partenariat par rapport aux autres formules contractuelles.

La seconde voie nouvelle prévue par le texte comporte trois critères cumulés : pour un temps limité, dans des secteurs limités et sous réserve que les résultats de l'évaluation ne soient pas manifestement défavorables, le contrat de partenariat public-privé pourra être mis en œuvre.

La limite dans le temps est fixée au 31 décembre 2012, les secteurs limités recouvrent ceux qui sont considérés comme prioritaires par le Gouvernement, par exemple les projets répondant aux besoins de l'enseignement supérieur et de la recherche, domaines dans lesquels nous avons beaucoup d'efforts à consentir pour mieux équiper le pays et le rendre plus compétitif, la mise en place de nouvelles technologies pour la police et la gendarmerie nationale, les

infrastructures de transports s'inscrivant dans un projet de développement durable ou la rénovation urbaine. En ce qui concerne l'évaluation, elle devra ne pas être manifestement défavorable au contrat de partenariat public-privé, selon la formule proposée par le Conseil d'État, formule qui garantit la constitutionnalité de cette nouvelle voie d'accès.

Enfin, ce projet de loi vise à rendre plus attrayant le recours au contrat de partenariat.

J'ai parlé tout à l'heure de « dissonances » fiscales et juridiques entre les modes traditionnels de la commande publique et le contrat de partenariat public-privé. Le texte tend à rendre ce dernier plus simple et concurrentiel, ainsi qu'à instituer davantage d'équité.

En matière tout d'abord de simplification, nous allons mettre en place certains aménagements de la procédure de passation de la commande publique, pour les adapter aux spécificités du contrat de partenariat. Ainsi, aux articles 4 et 18 du projet de loi, il est ajouté aux procédures d'appel d'offres et de dialogue compétitif existant actuellement une procédure négociée, plus souple, pour les projets de petite taille, comme le permettent les directives communautaires relatives aux marchés publics.

S'agissant ensuite de la dimension concurrentielle, le projet de loi prévoit à ses articles 6 et 20, pour encourager l'émergence des candidatures et stimuler la concurrence, que la collectivité publique devra verser aux candidats une prime si les demandes formulées par la personne publique dans le cadre d'un dialogue compétitif ont appelé des investissements significatifs.

Enfin, nous voulons instaurer une véritable équité fiscale entre contrat de partenariat et marché public, équité qui n'existe pas aujourd'hui, principalement du fait que la personne publique n'a pas la qualité de maître d'ouvrage lorsqu'elle recourt à ce type de contrat. Les articles 26 et 27 ont ainsi pour objet de modifier deux taxes d'urbanisme : la taxe pour dépassement du plafond local de densité et la taxe sur les locaux à usage de bureaux en Île-de-France, qui peuvent parfois représenter à elles deux jusqu'à 10 % du coût de construction. De la même manière, l'article 28 du projet de loi tend à harmoniser le régime d'imposition applicable à l'État et aux collectivités territoriales pour la publicité foncière des actes portant autorisation d'occupation temporaire du domaine public.

Afin de réduire le coût des loyers dus par les collectivités publiques, le régime de cession de créances propre aux contrats de partenariat est rendu plus attrayant par les articles 9 et 23 du projet de loi, qui prévoient d'inclure dans l'assiette de la cession les frais financiers intercalaires jusque-là exclus et de conférer au cessionnaire une sécurité juridique analogue à celle qui est produite par le mécanisme de l'acceptation en « cession Dailly ».

L'article 31 du projet de loi prévoit en outre que les titulaires de contrat de partenariat ne seront plus tenus de souscrire une assurance dommages ouvrage. Ils bénéficieront ainsi de la dispense accordée aux collectivités publiques lorsqu'elles assurent elles-mêmes la maîtrise d'ouvrage, ce qui peut représenter une économie d'au moins 1,5 % du coût du projet. Cela ne présente pas un caractère d'ordre public absolu : libre bien entendu aux collectivités publiques d'imposer une telle assurance, libre aux titulaires du contrat d'en souscrire une de leur propre fait.

Grâce à toutes ces dispositions, le partenariat public-privé sera donc plus clair dans le droit, plus simple à conclure pour les différentes parties prenantes, et certainement plus avantageux pour le portefeuille de l'État.

J'ai évoqué, au début de mon intervention, l'innovation qu'avait constituée le canal du Midi en matière juridique par le biais du mécanisme de la concession. Sans aller jusqu'à imaginer que, en 2320 ou en 2330, l'UNESCO, qui aura probablement été rebaptisée entre-temps, décide d'inscrire au patrimoine mondial de l'humanité le canal Seine-Nord, nous pouvons néanmoins peut-être prendre le pari, car il n'y a que dans les chansons que les canaux se perdent (*Sourires*), que cet autre canal sera lui aussi emblématique d'une création juridique, celle à laquelle vous allez procéder en examinant ce projet de loi consacré aux partenariats public-privé. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Laurent Bêteille, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, le Sénat est donc saisi, en première lecture et en premier lieu, du présent projet de loi relatif aux contrats de partenariat.

Je rappelle qu'il s'agit de contrats par lesquels l'État, les collectivités territoriales ou leurs établissements publics confient à un tiers, pour une durée déterminée, une mission globale relative au financement d'ouvrages ou d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public, à leur construction, à leur maintenance, à leur exploitation et, le cas échéant, à d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée.

Ce mode de dévolution de la commande publique a été utilisé avec succès depuis sa mise en place par le biais d'un certain nombre de textes, notamment l'ordonnance du 17 juin 2004. Pour autant, il n'a pas été employé dans une mesure importante. C'est pourquoi le Président de la République a souhaité que ce dispositif soit stimulé et qu'il trouve pleinement sa place dans la commande publique.

Sans remonter au canal du Midi, madame la ministre, je rappelle que des dispositifs analogues ont été créés en France dès 1987, avec la loi Chalandon, qui a autorisé la passation de contrats globaux pour la construction d'établissements pénitentiaires.

D'autres mécanismes ont été prévus : l'ordonnance du 4 septembre 2003 a ainsi permis la rénovation d'établissements hospitaliers et des textes adoptés en 2002 ont autorisé le recours à des marchés uniques pour la gestion d'établissements pénitentiaires et d'immeubles affectés à la police ou la gendarmerie nationales.

À l'étranger, un certain nombre de dispositifs ont eu beaucoup plus de succès que ceux qui ont été mis en œuvre en France. Le *private finance initiative* britannique constitue un exemple assez remarquable. Représentant quelque 15 % de la commande publique au Royaume-Uni, il montre tout l'intérêt que peut avoir un tel dispositif dès lors qu'il n'est pas bridé.

C'est dans ce contexte qu'a été prise en France l'ordonnance du 17 juin 2004, dont l'objectif était de créer un outil qui puisse, dans certains cas, déroger aux règles habituelles des marchés publics : en permettant à une entreprise d'assurer à la fois la construction et l'exploitation d'un ouvrage, ce qui présente l'avantage de responsabiliser le constructeur par

rapport à l'entretien ultérieur de la construction ; en transférant au partenaire privé la maîtrise d'ouvrage ; en prévoyant un versement au partenaire privé de loyers – ce terme n'est peut-être pas le meilleur – tout au long de l'exécution du contrat, alors que le code des marchés publics interdit, au contraire, toute clause de paiement différé.

L'ordonnance du 17 juin 2004 a été encadrée par une décision du Conseil constitutionnel qui a strictement défini les conditions de recours au contrat de partenariat. Le Conseil a considéré que cet outil, dérogatoire au droit commun de la commande publique, ne pouvait être mis en œuvre que pour des motifs d'intérêt général tels que l'urgence ou la nécessité de tenir compte des caractéristiques techniques, fonctionnelles ou économiques d'un équipement ou d'un service déterminé. Aussi, l'ordonnance a prévu que les contrats de partenariat ne peuvent être conclus que dans deux cas seulement : l'urgence et la complexité.

Cette ordonnance de 2004 n'a pas rencontré le succès qu'on pouvait espérer. À ce jour, 29 contrats – 22 par des collectivités territoriales et 7 par l'État – ont été signés avec un partenaire privé. Ce chiffre est toutefois discutable, car il ne couvre que les contrats de partenariats prévus par l'ordonnance de 2004, alors que des dispositifs analogues ont permis de conclure d'autres types de PPP. Je citerai ainsi les baux emphytéotiques administratifs, les BEA, les baux emphytéotiques hospitaliers, les BEH, et les autorisations d'occupation temporaire-locations avec option d'achat, les AOT-LOA, qui ont été évoqués par Mme la ministre tout à l'heure.

Ce chiffre de 29 contrats est certes modeste. Pour autant, ces contrats de partenariat concernent des secteurs assez divers comme les établissements pénitentiaires, la fourniture d'énergie, l'éclairage public de communes – notamment de petites communes –, les déchets, la culture et l'informatisation. Les montants sont très variables, allant d'environ 2 millions d'euros pour l'éclairage public d'Auvers-sur-Oise à 765 millions d'euros pour le grand stade de Lille, dont le contrat a été conclu par la communauté urbaine de Lille.

On est en droit de s'interroger sur ce recours encore timide aux contrats de partenariat. En fait, il s'explique par des critères d'ouverture restrictifs et par un régime juridique et fiscal moins attractif que celui qui s'applique aux marchés publics.

C'est pourquoi nous sommes amenés à examiner ce projet de loi relatif aux contrats de partenariat.

Premièrement, il élargit les conditions de recours à ces contrats. En effet, en dehors des cas de l'urgence et de la complexité, un contrat de partenariat pourrait désormais être conclu lorsque le bilan des avantages et des inconvénients apparaît plus favorable que celui d'autres contrats de la commande publique. Pourquoi se priver de la possibilité de conclure un contrat plus favorable ? Un tel contrat pourrait également conclure pour répondre aux nécessités de certains secteurs de l'action publique jugés prioritaires tels que l'enseignement supérieur, les implantations du ministère de la défense et les infrastructures de transport s'inscrivant dans un projet de développement durable ou la rénovation urbaine. Le projet de loi apporte toutefois un double tempérament, qui renforce le côté dérogatoire de ce type de contrat : cette voie d'accès n'est ouverte que jusqu'au 31 décembre 2012 et le rapport d'évaluation ne doit pas être « manifestement défavorable » au recours au contrat de partenariat.

Deuxièmement, le projet de loi cherche à établir une neutralité fiscale : conclure un contrat de partenariat ne doit pas conduire à se voir pénalisé par une fiscalité plus lourde que celle qui est applicable aux autres modes de commande publique.

Troisièmement, le projet de loi permet la dispense d'assurance dommages ouvrage.

Quatrièmement, il prévoit un certain nombre d'assouplissements du régime juridique des contrats de partenariat.

Il s'agit, d'abord, de la possibilité de conclure un contrat de partenariat sous la forme d'une procédure négociée, alors qu'actuellement il ne peut être lancé que sous la forme du dialogue compétitif, pour les projets complexes, et de l'appel d'offres, s'agissant des projets urgents. Cette troisième procédure offerte pour la conclusion de ces contrats est plus souple.

Il s'agit, ensuite, de l'instauration d'une prime de droit que percevront les candidats dès lors que, à raison de la complexité du projet, les demandes de la personne publique impliquent un « investissement significatif » de la part de ces candidats.

Cinquièmement, le projet de loi apporte un certain nombre de clarifications qui permettent d'améliorer la sécurité juridique.

Il s'agit, tout d'abord, de la possibilité d'exploiter le domaine de la personne publique. Le texte prévoit de prendre en compte les ressources complémentaires issues de l'exploitation du domaine pour répondre à d'autres besoins que ceux de la personne publique. Cette mesure vise à conférer une base légale à une pratique largement répandue et qui est l'un des principaux atouts de la formule du contrat de partenariat car elle permet au partenaire privé de rechercher des solutions d'optimisation de l'espace alloué par la personne publique.

Il s'agit, ensuite, de l'éligibilité aux subventions, qui constitue une avancée permettant de ne pas pénaliser ce type de commande publique.

Il s'agit, enfin, de la sécurisation du mécanisme de cession de créance.

Mes chers collègues, la commission des lois vous propose d'approuver les grandes orientations du projet de loi, dont la préparation a fait l'objet d'une consultation exemplaire des acteurs publics et privés de la commande publique. À cet égard, je salue la mission pour l'appui à la réalisation des contrats de partenariat, qui a été une instance de travail et d'écoute particulièrement efficace et féconde.

Il ne s'agit donc pas de remettre en cause l'équilibre du texte qui nous est soumis et ses dispositions qui nous paraissent extrêmement favorables. Pour autant, un certain nombre d'améliorations vous seront proposées, à la fois sur la forme, avec des amendements rédactionnels, de précision ou de coordination, et sur le fond.

La première piste d'amélioration consiste à préciser les conditions de recours aux contrats de partenariat. En premier lieu, la commission suggère de faire référence à une situation imprévisible, et non pas imprévue, pour définir le critère de l'urgence. En effet, une administration ne peut pas se prévaloir de ne pas avoir anticipé un problème pour arguer de l'urgence par la suite. En deuxième lieu, il est proposé d'encadrer davantage le recours sectoriel aux contrats de partenariat. En troisième lieu, la commission

souhaite étendre à la réduction des émissions de gaz à effet de serre des bâtiments publics la liste des secteurs prioritaires.

La deuxième piste a trait aux possibilités d'exploiter le domaine privé de la personne publique, que nous avons déjà évoquées précédemment. Il s'agit d'élargir les opportunités de recettes complémentaires au-delà de la durée du contrat de partenariat.

La troisième piste revient à supprimer le dispositif de cession de créance spécifique aux contrats de partenariat et aux BEH. Comme j'ai pu le constater au cours des auditions auxquelles la commission a procédé, ce dispositif n'a pratiquement pas été utilisé, à une exception près. En effet, les partenaires publics et privés ont eu quasi systématiquement recours à la « cession Dailly », mécanisme bien connu et rôdé, qui a fait l'objet d'une jurisprudence désormais établie : il apporte, nous semble-t-il, une garantie juridique supérieure à celle du dispositif, certes intéressant, mais inutilement compliqué, prévu par le projet de loi.

C'est pourquoi la commission des lois a décidé de supprimer cette cession de créance spécifique, tout en reconnaissant l'intérêt que présente la possibilité de prévoir directement dans le contrat toutes les modalités de financement du projet, permettant ainsi à l'État de poser des conditions et garanties. Un dispositif inutilisé ne nous paraît pas devoir être maintenu.

De même, la commission des lois n'a pas été convaincue par l'instauration de la dispense d'assurance dommages ouvrage. Cette garantie peut parfois rendre service. Il convient de la maintenir. En outre, dans un certain nombre de cas, la dispense pourrait aboutir à des distorsions de concurrence.

Au-delà de ces dispositions juridiques, j'espère que ce contrat de partenariat pourra, à l'avenir, représenter une part significative de la commande publique, comme dans d'autres pays qui l'ont expérimenté avec succès. Mais il faut souligner qu'une politique ambitieuse de suivi et d'accompagnement sera nécessaire.

La capacité d'expertise des décideurs publics doit être renforcée, et cela vaut pour les contrats de partenariat, mais aussi pour toute forme de commande publique. Il faut insister, en particulier, sur la méthodologie des rapports d'évaluation, qui doivent faire apparaître les avantages attendus du recours à tel ou tel type de commande publique, qu'il s'agisse notamment du coût global du projet, des délais de réalisation prévisionnels ou de la qualité architecturale.

Il est également nécessaire d'évaluer les atouts du contrat de partenariat, sans complaisance, en mesurant bien ses effets, notamment en termes de réduction des délais. Ce contrat de partenariat peut permettre de réduire les délais de construction si on ne lui met pas trop de bâtons dans les roues. Il peut également permettre de réduire les coûts, à condition d'être attentifs à la méthodologie.

Ce type de commande publique permet d'obtenir de la part du constructeur qu'il ait une vision à long terme, et non pas immédiate, de la réalisation d'un ouvrage ou d'un équipement. D'habitude, le constructeur ne s'occupe pas de la manière dont l'ouvrage va vieillir au-delà d'une dizaine d'années. Effectuer l'entretien – dans certains cas, les bâtiments doivent même être chauffés et mis en état de fonctionnement – oblige à choisir les meilleures solutions, celles qui sont les plus innovantes et les plus performantes en matière de maintenance.

Enfin, un troisième point me semble devoir être travaillé, madame la ministre : il faudra que nous ayons un jour un véritable code de la commande publique, à la fois simplifié et rationalisé, de manière, d'une part, à clarifier le partage entre les dispositions législatives et réglementaires et, d'autre part, à harmoniser les procédures applicables entre les différentes formes de PPP elles-mêmes et entre ces dernières et les marchés publics.

Mes chers collègues, sous le bénéfice de ces observations et sous réserve de l'adoption des amendements qu'elle vous soumettra, la commission des lois vous propose de voter le projet de loi relatif aux contrats de partenariat. *(Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF)*

Demande de priorité

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des lois.

M. Jean-Jacques Hiest, *président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.* Pour la bonne organisation de nos débats, et pour permettre à chacun d'organiser son dossier, la commission des lois souhaite que soit examiné en priorité l'article 29, avant l'examen de l'article 9, afin que nous puissions nous prononcer sur la cession de créance avant d'en tirer les conséquences aux articles 9 et 23.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement sur cette demande de priorité formulée par la commission des lois ?

Mme Christine Lagarde, *ministre.* Favorable.

M. le président. La priorité est de droit.

Discussion générale (suite)

M. le président. Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Michel Houel, rapporteur pour avis.

M. Michel Houel, *rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques.* Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, désireux d'être bref, je ne reviendrai pas sur le contenu du projet de loi qui vient de nous être présenté par Mme la ministre et par M. Béteille, rapporteur de la commission des lois.

En tant que rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, je tiens tout d'abord à remercier notre collègue Laurent Béteille, qui nous a permis d'assister à ses auditions. Je me félicite de la collaboration fructueuse entre les différentes commissions qui ont travaillé sur ce projet de loi. J'en profite pour saluer notre collègue Charles Guéné, rapporteur pour avis de la commission des finances.

Je tiens également à souligner la qualité du travail effectué par le Gouvernement, qui est parvenu à synthétiser les points de vue des différents acteurs en jeu, même si des améliorations du texte demeurent souhaitables.

Ma conviction profonde est qu'il faut absolument aborder la question du contrat de partenariat sans idéologie ni parti pris. Il convient d'éviter deux écueils : vouer aux gémonies ce nouvel outil de la commande publique, ou banaliser le recours à ce contrat et l'utiliser sans discernement.

Qui dispose aujourd'hui de suffisamment de recul pour asséner des vérités définitives sur ce sujet ?

M. Jean-Pierre Sueur. Très bien !

M. Michel Houel, *rapporteur pour avis.* On peut bien sûr se référer aux expériences étrangères, mais elles doivent être analysées avec prudence et replacées dans leur contexte.

M. Jean-Pierre Sueur. Très bien !

M. Michel Houel, *rapporteur pour avis.* C'est pourquoi nous devons rester pragmatiques, vigilants et mesurés dans nos jugements.

M. Jean-Pierre Sueur. C'est très sage !

M. Michel Houel, *rapporteur pour avis.* Le contrat de partenariat est un contrat dérogatoire, puisque le Conseil constitutionnel en a décidé ainsi, mais il est également riche de promesses qui demandent à être validées ou infirmées par l'expérience.

Concrètement, madame la ministre, les réflexions de la commission des affaires économiques se sont articulées autour de trois grands axes : premièrement, faire de l'évaluation préalable la pierre angulaire de la commande publique ; deuxièmement, renforcer le rôle des petites et moyennes entreprises au sein des contrats de partenariat ; troisièmement, respecter, bien sûr, le droit communautaire et les décisions juridictionnelles.

Concernant le premier axe, il nous a semblé essentiel de faire de l'évaluation préalable la clef de voûte de la commande publique.

Tout d'abord, la commission des affaires économiques, saisie pour avis, appelle de ses vœux une refonte de la méthodologie servant de fondement à l'évaluation préalable, qui est d'ores et déjà une formalité obligatoire avant toute conclusion par l'État ou l'un de ses établissements publics d'un contrat de partenariat.

Cette méthodologie rénovée aurait notamment pour but de dissiper les équivoques sur le coût des contrats de partenariat en obligeant les autres contrats de la commande publique à révéler leurs « coûts cachés ». En effet, il est tout de même curieux que le contrat de partenariat soit obligé d'afficher en toute transparence ses « coûts complets », tandis que les autres contrats de la commande publique pourraient se dissimuler derrière un maquis d'approximations et de non-dits. Quels sont ces coûts cachés ? On peut citer par exemple les coûts indirects, les coûts à long terme et les coûts d'opportunité.

Je souhaite vivement que cette méthodologie soit élaborée par la mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat – la MAPPP –, rattachée au ministère de l'économie, épaulée par la Cour des comptes, les ministères concernés et les professionnels du secteur. Ce n'est qu'avec un référentiel commun élaboré en toute transparence et avec tous les acteurs concernés que l'on pourra éviter certaines polémiques et juger le plus objectivement possible du bien-fondé du recours à un contrat de partenariat.

Ensuite, la commission des affaires économiques souhaite que l'État ait un comportement exemplaire en matière d'évaluation de ses grands projets d'investissement. C'est pourquoi elle vous proposera un amendement tendant à ce que tous les projets d'envergure d'autorisations d'occupation temporaire du domaine public de l'État soient passés au crible de l'évaluation préalable. Autrement dit, tous les projets de baux concernant des bâtiments à construire et conclus dans le cadre d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public devront être soumis à une évaluation préalable, comme les contrats de partenariat.

Il m'apparaît indispensable d'identifier, au cas par cas, le montage juridique et financier le plus approprié pour réaliser un projet grâce à cette réflexion préalable, gage – j'en suis persuadé – d'économies pour les finances publiques.

Cet amendement est donc la première étape, décisive, sur le chemin de la modernisation de la commande publique. L'objectif est que, à terme, tout projet de l'État relatif à un marché public complexe ou à une délégation de service public, dépassant un seuil financier élevé, fasse l'objet d'une évaluation préalable.

Le deuxième axe de notre réflexion vise naturellement à renforcer le rôle des PME au sein des contrats de partenariat.

D'une part, la commission des affaires économiques vous proposera de permettre la conclusion de contrats de partenariat pour les besoins en infrastructures de transport au sens large et pour réduire les émissions de gaz à effet de serre des bâtiments publics. Bien souvent, dans ces deux cas de figure, les PME peuvent en effet jouer un rôle non négligeable.

D'autre part, nous préconiserons de consacrer l'existence des groupements d'entreprises pour soumissionner aux contrats de partenariat, car trop peu de PME ont aujourd'hui été retenues comme titulaires. En effet, seuls trois contrats de partenariat sur les vingt-sept conclus depuis 2004 ont été remportés par des groupements de PME. Or, vous le savez, madame la ministre, les PME sont la richesse de la France.

Les PME ne doivent pas être cantonnées au rôle de prestataires. Elles doivent pouvoir remporter certains contrats de partenariat de taille moyenne. C'est un chantier long, ambitieux et difficile, mais les personnes publiques doivent, là encore, donner l'exemple et favoriser l'accès des PME aux contrats de la commande publique, sans bien évidemment rompre le principe d'égalité entre les entreprises.

Enfin, le troisième axe de nos travaux porte sur le respect des normes communautaires et des décisions juridictionnelles. La commission des affaires économiques vous soumettra un amendement relatif au dialogue compétitif afin de mettre le droit national en conformité avec le droit communautaire. Nous avons surtout eu le souci de respecter l'esprit et la lettre des décisions du Conseil constitutionnel. À cet effet, nous vous proposerons plusieurs aménagements du projet de loi afin de satisfaire à ces exigences, sans pour autant bouleverser l'équilibre du texte. Tel est le cas, par exemple, d'un amendement visant à modifier la définition de l'urgence justifiant le recours à un contrat de partenariat ou d'un autre amendement tendant à rendre plus strictes les conditions d'accès à la voie sectorielle transitoire créée par les articles 2 et 16 du projet de loi.

Tels sont, monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, brièvement résumés, les principaux axes des réflexions de la commission des affaires économiques sur ce projet de loi. La commission l'ayant jugé globalement équilibré et mesuré, elle est favorable à son adoption, sous réserve du vote des vingt-sept amendements qu'elle présentera. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP. – M. Georges Mouly applaudit également.*)

M. le président. La parole est à M. Charles Guené, rapporteur pour avis.

M. Charles Guené, rapporteur pour avis de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, la commission des finances s'est saisie pour

avis d'un nombre limité d'articles du projet de loi en discussion aujourd'hui. Elle a jugé nécessaire d'apporter son éclairage sur les dispositions qui déterminent les conditions de recours aux contrats de partenariat, sur celles qui tendent à la neutralité fiscale, ainsi que sur l'article relatif aux cessions de créances. Elle a également souhaité mesurer toutes les conséquences budgétaires et comptables du nouveau train de PPP annoncé par le Gouvernement, dont je me félicite à titre personnel, car il m'apparaît porteur d'une modernisation de l'investissement public.

Quels sont les traits dominants de l'investissement public en France aujourd'hui ?

Contrairement à certaines idées reçues, l'investissement public est stable en pourcentage du PIB depuis trente ans. Il a même progressé de 0,5 point de PIB au cours des quatre dernières années. De manière globale, notre pays ne souffre donc pas d'un manque d'investissement public, dont le niveau est d'ailleurs bien supérieur à celui qu'atteignent nos principaux partenaires, qu'il s'agisse de l'Allemagne ou du Royaume-Uni.

En revanche, la part de l'investissement public réalisé en partenariats public-privé reste beaucoup plus faible en France que chez certains de nos partenaires, comme au Royaume-Uni, où il représente, selon les années, entre 10 % et 15 % de la formation brute de capital fixe publique. Les investissements réalisés en PPP dans ce pays depuis 1997 représentent aujourd'hui près de 60 milliards d'euros. En outre, un nouveau train de PPP est attendu dans les cinq prochaines années, pour un montant d'environ 33 milliards d'euros.

En France, malgré l'ordonnance du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, le phénomène des PPP reste extrêmement limité. Selon les chiffres obtenus – ils ont déjà été évoqués – auprès du ministère du budget, on atteint en contrats signés, tous PPP et toutes administrations confondus, un montant de seulement 1,6 milliard d'euros, soit 3,3 milliards d'euros en valeur actuelle nette.

Or certains des travaux de contrôle de la commission des finances, en particulier dans le domaine immobilier, ont souligné les défaillances de la maîtrise d'ouvrage de l'État en ce qui concerne le respect des délais et des coûts. C'est dans ce domaine que nous pouvons attendre des améliorations des PPP.

Naturellement, ces progrès qualitatifs dans l'investissement public seront au rendez-vous si un certain nombre de conditions, que je me suis permis de baptiser « règles d'or », sont respectées. Rassurez-vous, il n'y en a que cinq ! (*Sourires.*)

La première règle est de profiter de l'expérience des PPP au Royaume-Uni.

Que nous apprend-elle ?

D'abord, seule l'efficacité économique, c'est-à-dire la *value for money*, doit être prise en compte avant de recourir à ces contrats innovants. On peut ainsi considérer qu'un écart d'efficacité de 5 % – c'est une marge d'erreur technique –, après neutralisation de la fiscalité, entre un investissement classique et un contrat public-privé permet de légitimer économiquement un PPP.

Ensuite, certaines opérations n'enregistrent pas de gains substantiels. Le Trésor britannique considère que les opérations inférieures à 20 millions de livres, comme celles qui concernent les systèmes d'information, ne présentent pas, en général, un bilan coût-avantage suffisant. S'agissant des

investissements d'un montant limité, je pense que l'on peut préférer aux contrats de partenariat des outils plus légers en termes de procédures, comme les baux emphytéotiques administratifs, les BEA, bien adaptés aux petites collectivités locales.

Deuxième règle, il importe de bâtir des indicateurs de performance de l'investissement public. Il faut, en particulier, que l'État soit capable de mesurer le respect des délais et des coûts figurant dans les cahiers des charges et d'en rendre compte au Parlement. En outre, de tels indicateurs permettraient d'établir des comparaisons utiles entre PPP et maîtrise d'ouvrage classique.

Troisième règle, en matière d'évaluation préalable, comme en matière de contrôle *ex-post*, la constitution d'un référentiel d'analyse financière rigoureux est indispensable. Ce référentiel doit être commun entre les administrations publiques et la Cour des comptes, afin d'intégrer des éléments de coût identique dans les calculs.

Quatrième règle, il convient d'étoffer les équipes de maîtrise d'ouvrage des différents ministères, en leur permettant de recourir à un marché de bons de commande interministériels pour des expertises extérieures, qui deviennent cruciales dans la négociation avec les cocontractants privés.

La réussite des PPP, comme de tout investissement, tient autant à l'évaluation préalable qu'à la conduite du projet et à son suivi dans la durée. Or, si la mission d'appui aux partenariats public-privé du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi permet une évaluation préalable approfondie, les mêmes garanties ne sont pas toujours apportées dans l'exécution de l'investissement et dans le suivi du contrat. Pourtant, compte tenu de la complexité des projets en général, ces deux points sont déterminants pour assurer la réussite financière finale des PPP.

Cinquième règle, il faut faire de la consolidation des engagements financiers liés aux PPP dans la dette publique le principe, et de la déconsolidation l'exception. C'est, me semble-t-il, important.

Ne nous le cachons pas, dans un contexte de montée des tensions budgétaires, les risques d'optimisation budgétaire liés aux PPP existent. Si, comme le souhaite le Gouvernement, 15 % des investissements publics étaient réalisés en PPP et si la totalité n'était pas prise en compte dans la dette au sens « maastrichtien » du terme, 10 milliards d'euros supplémentaires annuels, soit 0,6 point de PIB, n'apparaîtraient pas dans la dette publique, qui a atteint 64,2 % en 2007.

La recherche par les gestionnaires de la déconsolidation – ce n'est pas un cas d'école, comme le montre le très récent contrat de partenariat sur les prisons – peut conduire à un transfert de risques excessif au partenaire privé, avec pour conséquences une augmentation des coûts et un rétrécissement des conditions de mise en concurrence. Dans ces conditions, les effets comptables, c'est-à-dire l'amélioration faciale de la dette, pourraient conduire à un « sous-optimum » économique des contrats conclus par la personne publique.

Au Royaume-Uni, 87 % des contrats public-privé, représentant 54 % des volumes investis, sont déconsolidés.

Madame la ministre, au sein de l'exécutif comme du Parlement, nous ne sommes pas encore suffisamment armés pour vérifier la soutenabilité des engagements budgétaires de long terme pris par les administrations. Or, au-delà du

respect nominal des indicateurs de Maastricht, ce qui est fondamental pour les générations futures, c'est la soutenabilité de notre politique budgétaire à moyen et long terme.

M. Jean-Pierre Sueur. Absolument !

M. Charles Guené, rapporteur pour avis. À cet égard, j'ai bien entendu tout à l'heure votre volonté de conserver une gestion rigoureuse, madame la ministre.

Compte tenu de ces cinq règles d'or, la commission des finances vous proposera quatorze amendements visant à assurer un lien entre son travail législatif et ses missions de contrôle, en faisant en sorte que le législateur évite des choix de gestion, sur la base, par exemple, d'évaluations allégées,...

M. Jean-Pierre Sueur. Très bien !

M. Charles Guené, rapporteur pour avis. ... que le contrôleur budgétaire pourrait ensuite reprocher aux administrations.

La philosophie de ces amendements est simple et tient en trois points.

Premier point, assurer un caractère systématique et réel à l'évaluation financière préalable des PPP. Selon la commission des finances, malgré l'existence, pour le recours aux contrats de partenariats, de critères liés à la complexité, à l'urgence, ainsi qu'à l'existence de secteurs prioritaires, critères qui résultent d'un compromis laborieux avec les exigences du Conseil constitutionnel, les arbitrages doivent avant tout reposer sur une logique financière. Je propose d'ailleurs que ceux-ci s'effectuent hors taxes, afin que la prise en compte de la fiscalité ne fausse pas les arbitrages éventuels en faveur d'une externalisation des activités de l'État.

Quelles que soient les circonstances, cette démarche d'évaluation préalable impose des chiffrages rigoureux. On voit mal les cas concrets où les gestionnaires publics devraient se contenter d'une évaluation succincte pour justifier d'un PPP. Jusqu'à présent, une catastrophe naturelle n'a jamais empêché les administrations de fonctionner et d'évaluer correctement leurs investissements. Or une évaluation préalable est la meilleure garantie de succès d'un PPP et de respect des délais et des coûts.

On voit également mal comment une évaluation défavorable, même pour des secteurs considérés comme prioritaires, pourrait justifier le recours à un PPP, dont l'objectif est précisément d'optimiser les coûts d'investissement de la puissance publique.

Deuxième point, supprimer les frottements fiscaux, qui pourraient autrement conduire à des biais dans les arbitrages des responsables d'administration sur les modalités de leur investissement. Dans ce domaine, des progrès sont souhaitables par rapport au texte que vous nous proposez, madame la ministre.

Certains relèvent du domaine réglementaire, au moins formellement. Il en est ainsi de l'alignement des PPP sur le régime des investissements publics s'agissant du salaire du conservateur des hypothèques, de la taxe locale d'équipement et des taxes qui lui sont associées.

Toutefois, madame la ministre, comme l'assiette de l'impôt relève fondamentalement du domaine de la loi, conformément à l'article 34 de la Constitution, vous me permettez de formuler un souhait : les textes que vos services rédigeront sur le sujet devront bien viser l'ensemble des PPP, et pas seulement les contrats de partenariat.

Pour ma part, je vous proposerai d'autres amendements concernant la même problématique, c'est-à-dire la neutralité fiscale. L'un d'entre eux concernera l'éligibilité des baux emphytéotiques administratifs au fonds de compensation pour la TVA, le FCTVA, dans les mêmes conditions que les contrats de partenariat.

Je le rappelle, ce fonds vise à neutraliser la TVA dans la réalisation des investissements locaux, quels que soient les montages juridiques utilisés. En effet, on imagine mal comment un investissement pourrait être discriminé au regard du FCTVA sur la base de son seul montage juridique.

En outre, les élus locaux comprendraient mal que l'État, par la voix du Gouvernement, leur propose un grand nombre d'exonérations d'impôts locaux pour les PPP – je pense notamment à la taxe de publicité foncière, au versement pour le dépassement du plafond légal de densité ou à la taxe locale d'équipement – et ne fasse pas le moindre effort à propos du FCTVA, alors qu'il s'agit non pas réellement d'une perte fiscale, mais plutôt de ce que je qualifierais de « perte d'opportunité ».

Troisième point, préférer un mécanisme de cession des créances issu des contrats de partenariat banalisé et connu des acteurs économiques financiers – cela s'appelle la « cession Dailly » –, plutôt qu'un dispositif spécifique, tel qu'il nous est proposé dans le projet de loi. À cet égard, nous avons eu, dernièrement, une modification qui mériterait discussion.

Sous réserve de l'adoption de ces amendements et sous le bénéfice des cinq règles d'or que j'ai énumérées, la commission des finances a émis un avis favorable sur le présent projet de loi. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF*)

M. le président. La parole est à M. Michel Billout.

M. Michel Billout. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, quelques mois seulement après l'annonce de la volonté présidentielle de stimuler l'investissement privé dans le secteur public, le Parlement est saisi d'un projet de loi tendant à développer les contrats de partenariat, forme juridique spécifique des fameux partenariats public-privé.

Actuellement, ce type de contrat est régi par l'ordonnance du 17 juin 2004, dont l'utilisation est jugée bien décevante par le Gouvernement.

Cette loi vise donc à libérer les contraintes financières et juridiques, dont la mise en œuvre est jugée trop lourde, et à en faire le droit commun de la commande publique, et ce malgré le caractère inconstitutionnel de ce nouveau texte, comme ma collègue Josiane Mathon-Poinat le démontrera en défendant la motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité.

Pour ma part, je m'attacherai à démontrer que ce texte est peu pertinent pour stimuler la croissance économique et que son opportunité politique n'a de sens qu'à l'aune des critères de rigueur imposés par la Commission européenne et le Gouvernement français.

En effet, nous nous trouvons dans une situation paradoxale.

Pour relancer l'économie, le Gouvernement doit obligatoirement stimuler l'investissement public, notamment dans les grands équipements. Aujourd'hui, cet investissement correspond à seulement 3,8 % du PIB. Cela s'explique par les fameux critères de Maastricht, dont le seuil de 3 %

de déficit public conduit l'État à limiter son action. Dans ce cadre, le recours à l'investissement privé apparaît donc nécessaire.

Parallèlement, les gouvernements successifs de droite, notamment depuis la loi de décentralisation de 2004, ont organisé le désengagement massif de l'État de ses fonctions régaliennes, en confiant de plus en plus de compétences aux collectivités territoriales. Celles-ci ont vu leurs compétences augmenter, sans pour autant que les moyens suffisants pour mettre en œuvre leurs nouvelles missions leur soient concédés. Elles sont aujourd'hui asphyxiées et rencontrent beaucoup de difficultés à engager de nouveaux projets. Selon ce texte, les contrats de partenariats constitueraient donc une solution leur permettant de faire face au désengagement de l'État.

Ainsi, nous sommes dans un schéma où l'État se décharge sur les collectivités, qui se retourneront à leur tour sur le secteur privé pour effectuer les investissements financiers nécessaires à la réalisation des équipements publics et à leur gestion.

Dans le même temps, l'État privatise les services et les équipements publics pour financer le remboursement de la dette, comme ce fut le cas avec la privatisation des autoroutes. Il se prive donc des ressources pérennes lui permettant de financer les investissements nécessaires dans de nombreux domaines et de tous les leviers pour réaliser une programmation cohérente et nationale des investissements dans le secteur public. C'est une spirale du déclin, et ce alors que les besoins sont immenses.

Nous ne souscrivons pas à un tel projet. Selon nous, l'État doit au contraire se libérer des contraintes de rigueur budgétaire drastiques imposées par la Commission de Bruxelles. Il s'agit non pas de réduire sa capacité d'action, mais, bien au contraire, de lui donner des moyens supplémentaires.

Cela devrait se traduire par une réforme de la fiscalité taxant plus justement la spéculation financière et les profits. La France est un pays riche qui dispose des ressources nécessaires pour mener à bien sa mission de cohésion nationale, d'aménagement du territoire et de service public.

De plus, ce texte est un miroir aux alouettes. En effet, si les collectivités seront dédouanées de l'investissement initial, elles devront s'acquitter d'une forme de loyer au profit du cocontractant privé.

Il s'agit donc de faire passer des dépenses d'investissement en dépenses de fonctionnement, procédé qui grèvera durablement le budget des collectivités et limitera, à terme, leur capacité d'intervention. C'est un système qui peut se révéler pernicieux.

Par ailleurs, comment ne pas reconnaître que ces fameux contrats de partenariats n'ont pas fait leur preuve, en France comme en Europe ?

C'est notamment le cas en Europe. Permettez-moi de revenir sur l'expérience britannique, puisqu'elle a été abordée, en prenant l'exemple du métro londonien, qui doit nous inciter à la plus grande prudence. Ainsi, que se passe-t-il quand l'opérateur privé est défaillant ? Le risque est sérieux que la structure privée soit purement et simplement mise en faillite si l'opération n'est pas jugée assez rentable par les actionnaires. Les pouvoirs publics et les contribuables devront alors payer la facture. Est-ce là une bonne conception du partage des risques ?

La Fédération européenne des services publics est également très critique sur la lourdeur administrative et financière de mise en œuvre de ces PPP.

En France, le rapport de la Cour des comptes de cette année a pointé plusieurs exemples où la conclusion de contrats de partenariat s'est révélée plus coûteuse pour la collectivité qu'une autre solution. Je mentionnerai ainsi les cas du centre d'archives du ministère des affaires étrangères et du pôle de renseignement du ministère de l'intérieur.

Je me permettrai également de vous rappeler l'expérience des marchés d'entreprise et de travaux publics ont conduit à de graves dérives, comme l'affaire des lycées d'Île-de-France. Ils ont finalement été prohibés en 2001 par le code des marchés publics.

Dans le secteur spécifique des transports terrestres, selon le rapport de la mission d'information sur le fonctionnement et le financement des infrastructures de transports terrestres, « la voie des PPP ne saurait en aucun cas constituer une solution miracle au problème du financement des infrastructures de transport. En effet, ce secteur n'est sans doute pas le plus approprié à une large utilisation des partenariats avec le secteur privé. La preuve en est donnée non seulement par les difficultés rencontrées par certains projets français comme le tram-train de Mulhouse, mais aussi par l'exemple du Royaume-Uni où l'utilisation très fréquente de ce type de contrat n'a finalement laissé qu'une part très faible aux infrastructures de transport avec 8 % des projets, très loin derrière le secteur de la santé, des prisons ou de la défense. »

Afin d'inciter au développement des partenariats public-privé, vous souhaitez garantir une stricte neutralité fiscale entre les différentes formes de la commande publique. Ainsi, cette nouvelle loi offre aux contrats de partenariat les avantages fiscaux des marchés publics, notamment par l'octroi de subventions prévues par la loi MOP.

Pourquoi pas, mais le parallélisme n'est pas total. Ainsi, vous permettez, pour les contrats de partenariat, le recours à une procédure négociée. Cette possibilité est par ailleurs réclamée depuis longtemps par les collectivités pour l'ensemble des formes de marchés publics. Ne serait-il pas alors opportun de leur permettre également le recours à ce type de négociation ?

De plus, cette nouvelle forme juridique est assortie, contrairement aux marchés publics, non seulement d'une grande souplesse contractuelle, mais également d'un allègement de la législation pénale. Avec l'expérience des METP, nous connaissons pourtant les risques importants de dérives en termes d'ententes illicites ou de favoritisme.

Par ailleurs, comment les collectivités dont les moyens sont limités pourront-elles mettre en œuvre un tel arsenal ? Elles devront souvent faire appel à la mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat qui est rattachée au ministère, dont on connaît les objectifs. Le barreau des avocats de Paris avait dans ce cadre contesté, lors d'un recours, le caractère exorbitant des compétences confiées à une telle mission, notamment au niveau de la négociation. Tout cela conduit encore à une opacité des règles d'attribution dans la commande publique.

Ainsi, ce texte ne répondra pas aux difficultés rencontrées par les collectivités dans la commande publique.

En outre, si nous ne sommes pas opposés par principe au recours à l'investissement privé, cette forme particulière n'emporte pas notre agrément puisqu'elle vise à la systématisation de l'utilisation du contrat de partenariat par simple idéologie.

La faculté de l'État et de ses établissements publics, des collectivités locales de recourir aux contrats de partenariat est étendue par ce texte. En effet, jusqu'en 2012, peu de conditions seront requises pour recourir à ce type de contrat dans de nombreux secteurs comme les transports, la défense, les équipements de santé... Pour les autres secteurs, il suffira simplement de démontrer une évaluation positive et favorable aux autres formes de la commande publique. Il est alors plus qu'opportun, comme vous le faites dans ce texte, de doter ce nouveau contrat d'un régime fiscal particulièrement avantageux.

Cette généralisation soulève de nombreuses questions.

Il s'agit d'un contrat global qui porte à la fois sur l'architecture, sur tous les corps de métiers, toutes les formes de construction, toutes les entreprises de bâtiments, sur le choix du banquier et du gestionnaire, ainsi que de l'entreprise qui assumera l'entretien. Comment croire alors que d'autres entreprises que les géants du BTP pourront répondre à ces appels d'offres ?

Autrement dit, il en est fini de la reconnaissance d'intérêt général de l'architecture, et de l'indépendance des architectes puisque ceux-ci seront voués à être de simples sous-traitants des grands groupes ayant obtenu les marchés. Le principe de la dualité entre la maîtrise d'ouvrage public et la construction posé par la loi MOP n'est pourtant pas une vue de l'esprit ; il correspond à la reconnaissance de la spécificité de l'architecture et des enjeux liés à l'urbanisme.

De surcroît, ce projet pénalise grandement les PME, qui sont vouées à devenir de simples sous-traitantes des groupes monopolistiques privés. Cela comporte de lourds risques pour le développement économique local. Initialement, le texte prévoyait même de revoir à la hausse les seuils de résultat permettant de caractériser les PME.

Nous nous retrouvons finalement dans un schéma où le rapport de force est inversé. C'est l'offre qui fera la demande, comme le reconnaît expressément l'article 10 de l'ordonnance prévoyant que les cocontractants peuvent eux-mêmes solliciter auprès des collectivités la conclusion d'un contrat de partenariat « clés en main ».

Qu'en sera-t-il des projets non rentables qui n'intéressent pas le secteur privé ? L'aménagement du territoire doit-il être décidé et guidé par les seuls intérêts financiers des grands groupes ? Autant de questions fondamentales déjà posées par l'ordonnance et qui s'expriment plus fortement encore dans votre projet de loi.

Il faut donc être clair sur les objectifs poursuivis. L'appel aux capitaux privés a un corollaire que vous ne pouvez passer sous silence : c'est la rémunération des fonds investis. Cette rémunération se traduit notamment par l'utilisation du domaine public à des fins commerciales, par la réalisation de baux commerciaux. Il s'agit là d'une atteinte possible à la vocation de service public.

Par ailleurs, ces baux privés pourront être conclus pour des durées longues, jusqu'à quatre-vingt-dix-neuf ans, et pourront se traduire par des autorisations de constructions. Une évaluation de la pertinence de l'occupation du domaine public sera donc impossible et les mauvais choix quasi irréversibles.

Au final, les infrastructures non rentables seront confiées au secteur public alors que celles qui seront jugées rentables seront réalisées par le secteur privé. Autrement dit, nous nous retrouvons dans un schéma où l'on privatise les gains et où l'on socialise les pertes. Cette piste ne nous paraît donc pas pertinente.

D'autant que, si la rémunération du cocontractant dans le contrat de partenariat passe par un loyer payé par la personne publique, rien n'empêche celui-ci de « tirer bénéfice de l'exploitation d'autres besoins que ceux de la personne publique du domaine, des ouvrages ou des équipements dont il a la charge ».

Autre question qui nous semble fondamentale et particulièrement inquiétante, l'article 1^{er} dispose que le partenaire pourra recevoir mandat « pour encaisser, au nom et pour le compte de la personne publique, le paiement par l'utilisateur final de prestations revenant à cette dernière », ce qui semble signifier qu'il pourra exécuter le service public avec son propre personnel. Cela pose tout de même question quant à l'avenir de la fonction publique.

On peut également s'interroger sur l'augmentation attendue dans la qualité de la gestion et le service rendu par une société privée. En effet, l'État ou la collectivité devra payer un loyer pendant vingt, trente ou quarante ans. Comment pourra-t-on démontrer, à partir des éléments dont on disposera au moment de l'évaluation, que le partenariat public-privé est préférable à la délégation de service public ou à l'appel au marché classique ?

La meilleure productivité du secteur privé est une affirmation non fondée. Bien au contraire, pour ne prendre qu'un seul exemple, partout en France, des collectivités s'interrogent sur la pertinence d'une véritable gestion publique de l'eau au regard des dérives tarifaires des grands groupes privés, qui ont réalisé des profits records dans ce domaine.

En outre, le développement tant espéré de ce type de contrat ne permettra pas de répondre aux immenses besoins de financement dans les secteurs clefs de l'économie.

Pour toutes ces raisons, les sénateurs du groupe communiste républicain et citoyen estiment que la réalisation d'infrastructures d'intérêt général doit être prévue sur le long terme et dégagée des aléas des marchés financiers. Nous soutenons donc que le Gouvernement, notamment par la loi de finances, doit faire le choix d'une action forte pour répondre aux besoins d'équipements publics.

Si nous pouvons comprendre dans certains cas l'intérêt des délégations de service public ou des marchés publics, nous jugeons négativement le fait que le privé soit, en fait, à l'initiative de la prise de décision d'investissement public.

L'aménagement du territoire et l'existence de services publics sont des missions qui reviennent à la puissance publique, qui incarne l'intérêt général. Nous ne pourrions donc voter ce texte en l'état. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC et du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. François Fortassin.

M. François Fortassin. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, dans mon département, nous avons engagé, voilà une dizaine d'années, et nous en sommes satisfaits, un système de marchés d'entreprise de travaux publics ; il s'agit, en quelque sorte, de l'ancêtre du partenariat public-privé. J'interviens donc ici sans hostilité de principe à l'égard de ce texte, ce qui ne m'empêche pas d'émettre quelques réserves.

Les collectivités représentent 73 % de l'investissement public. Il y a, certes, beaucoup de retard dans la réalisation des projets.

Les contrats de partenariat public-privé ont été créés par une ordonnance du 17 juin 2004 ; ils doivent permettre aux personnes publiques de rémunérer, sur la totalité de la durée du contrat, un partenaire privé chargé de financer, de réaliser, de gérer et d'exploiter un équipement ou une infrastructure nécessaire au service public. Leurs avantages sont incontestables, en particulier une souplesse accrue.

Ce type de contrat permet à la collectivité de réaliser rapidement des équipements, alors qu'elle manque souvent de services techniques performants. De plus, il peut générer des économies, dans la mesure où celle-ci n'a pas forcément recours à des bureaux d'études, qui coûtent très cher.

Les collectivités locales y ont un intérêt évident, les organismes bancaires également, lesquels ne prennent aucun risque, puisque le remboursement est assuré *in fine* par la personne publique, peu susceptible de faire défaut.

Il reste des inconvénients, qui ne doivent pas être balayés d'un revers de main.

Tout d'abord, une réserve tient à la position du Conseil constitutionnel. La généralisation des partenariats public-privé est contraire à trois principes de nature constitutionnelle : l'égalité devant la commande publique, la protection des propriétés publiques et le bon usage des deniers publics.

Ensuite, cette forme de partenariat aboutit à une privatisation larvée. Je ne prendrai qu'un seul exemple, celui des TOS, qui ont été transférés aux départements et aux régions en vertu des lois de décentralisation. Ni les conseils généraux ni les conseils régionaux ne souhaitent s'en charger ; les TOS peuvent, demain, être supprimés progressivement, dès l'instant où l'on s'engagerait dans ce système de partenariat public-privé.

Du fait de l'inégalité d'accès à ces contrats entre les PME et les grands groupes, le risque est grand de voir disparaître de nombreuses PME, qui sont pourtant indispensables à notre économie locale.

Autre inconvénient, qui n'est pas mince pour la collectivité : qu'advierait-il si l'une de ces entreprises, durant la durée du contrat, venait à « fondre les plombs », si vous me permettez cette expression familière ? C'est incontestablement un problème, évoqué d'ailleurs par mes éminents collègues rapporteurs ; leur attitude prudente tranche légèrement, je dois le dire, avec l'enthousiasme de Mme la ministre.

Je voudrais également souligner un inconvénient beaucoup plus pernicieux : des collectivités qui n'auraient pas de crédits immédiatement disponibles pourraient s'engager à réaliser très rapidement des investissements. Ce serait une traite tirée sur l'avenir et les successeurs risqueraient de se trouver dans des situations extrêmement délicates. Au final, ces investissements généreraient un surcoût.

Vous me permettrez aussi, madame la ministre, d'évoquer la méfiance que suscite le modèle anglo-saxon qu'on voudrait nous présenter comme étant la panacée : celui-ci est radicalement opposé à la logique du service public français auquel un certain nombre d'entre nous sont particulièrement attachés.

J'ai évoqué la méfiance que pouvait susciter votre enthousiasme, madame la ministre, bien que celui-ci soit légèrement tempéré, je l'ai dit tout à l'heure, par l'attitude beaucoup plus prudente de mes collègues rapporteurs.

Cette prudence me paraît de mise, de même qu'il me paraît utile d'engager une simplification. Il faudrait en effet que ces contrats soient parfaitement compris par nos concitoyens, qui sont en même temps des contribuables !

Donc, pas de précipitation, pas de généralisation. N'oublions tout de même pas que de nombreux investissements réalisés par les collectivités ne sont absolument pas rentables et, dans ces cas-là, le privé ne sera pas au rendez-vous. Je constate qu'il y a peu de piscines privées, de stades privés dans notre pays ; c'est tout de même curieux !

M. Paul Girod. Il en existe à Lille !

M. Jean-Claude Gaudin. Et à Marseille !

M. François Fortassin. Il en existe, certes, quelques-uns ; ce ne sont d'ailleurs pas toujours des réussites. J'aimerais savoir, monsieur le maire de Marseille, combien de stades privés ont été édifiés dans des villes de 2 000 ou 3 000 habitants...

Enfin, je voudrais vous faire part de notre très grande méfiance au sujet d'une baisse des fonctionnaires qui ne dit pas son nom.

M. Jean-Pierre Bel. Très bien !

M. François Fortassin. À l'évidence, vous êtes dans la logique que vous défendez, mais il faut aller au bout de la vérité, madame la ministre. (*Applaudissements sur certaines travées du RDSE, de l'UC-UDF et de l'UMP, ainsi que sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

M. le président. Mes chers collègues, nous allons interrompre nos travaux pour quelques instants.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-sept heures trente, est reprise à dix-sept heures trente-cinq, sous la présidence de M. Christian Poncelet.*)

PRÉSIDENCE DE M. CHRISTIAN PONCELET

M. le président. La séance est reprise.

11

SITUATION EN AFGHANISTAN

Débat sur une déclaration du Gouvernement

M. le président. Monsieur le Premier ministre, madame la ministre, messieurs les ministres, mes chers collègues, l'ordre du jour appelle une déclaration du Gouvernement sur la situation en Afghanistan.

Au nom du Sénat tout entier, je vous remercie, monsieur le Premier ministre, de venir devant nous aujourd'hui, car nous pouvons ainsi débattre, au même titre que l'Assemblée nationale et peu de temps après nos collègues députés, sur cette question si importante de l'envoi de troupes supplémentaires en Afghanistan.

Après avoir consulté les groupes politiques, j'ai cru nécessaire de réunir en urgence la conférence des présidents afin d'organiser ce débat. Les modalités d'organisation ont été communiquées à chaque sénatrice et sénateur au sortir de la conférence des présidents.

Voici le déroulement de ce débat.

À la suite de l'intervention de M. le Premier ministre, nous entendrons le président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, qui disposera de dix minutes.

Ensuite, chaque groupe politique disposera d'un temps de parole de dix minutes et la Réunion des sénateurs non inscrits de cinq minutes.

Ainsi, chacun pourra faire part à notre assemblée de son sentiment.

Puis, le Gouvernement répondra aux orateurs par la voix du ministre des affaires étrangères et européennes et du ministre de la défense.

La parole est à M. le Premier ministre. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF*)

M. François Fillon, Premier ministre. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, nous avons tous encore en mémoire les attentats du 11 septembre 2001. Nous avons alors découvert avec effroi la violence du terrorisme de masse.

Ce jour-là, un défi sanglant et morbide était lancé à toute la communauté internationale. La source de cet attentat se situait en Afghanistan, avec le soutien du régime obscurantiste des talibans.

Dès l'automne 2001, six résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU sont venues préciser le cadre dans lequel devait s'exercer la réponse des nations. La résolution 1368 ouvrait le droit à la légitime défense, la résolution 1373 appelait à la collaboration de tous les États contre le terrorisme, la résolution 1378 définissait le cadre dans lequel devait s'inscrire l'avenir démocratique de l'Afghanistan, la résolution 1386 créait la Force internationale d'assistance à la sécurité, dont le mandat a été renouvelé chaque année et étendu progressivement à l'ensemble de l'Afghanistan.

Le 7 octobre 2001, les États-Unis engageaient les opérations militaires, épaulés notamment par la France, qui avait ouvert son espace aérien, noué une coopération navale et offert son appui en matière de renseignements.

Le 10 octobre 2001, Lionel Jospin, alors Premier ministre, venait exposer au Parlement la position française à la suite des attentats du 11 septembre. Puis, le 21 novembre, il venait préciser à l'Assemblée nationale les termes de l'engagement de la France en Afghanistan.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, le Président de la République a souhaité que la représentation nationale soit informée de la politique de la France en Afghanistan.

M. Jean-Louis Carrère. Un peu tard !

M. François Fillon, Premier ministre. Il a voulu ce débat afin d'éclairer les décisions que prendra notre pays, décisions qui ne sont pas encore arrêtées.

Tout au long de la V^e République, et contrairement à ce qu'on laisse entendre, le Parlement a été régulièrement informé des opérations militaires.

M. Jean-Louis Carrère. Cela reste à voir !

M. François Fillon, Premier ministre. Mais il est exact qu'il ne partage pas la responsabilité de l'engagement de nos forces.

Une raison l'explique : la Constitution de la V^e République ne le prescrit pas. Son article 35, selon lequel « La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement », est aujourd'hui tombé en désuétude. Les formes modernes de la guerre nous ont heureusement éloignés de cet article. L'engagement des forces militaires est du ressort du pouvoir exécutif et notamment du Président de la République, chef des armées. Notre situation est, en cela, comparable à celle de la Grande-Bretagne. Cette prérogative du pouvoir exécutif n'exclut pas pour autant l'information et le débat, et je souhaite que celui-ci soit utilisé de manière plus systématique.

M. Jean-Louis Carrère. En informant un parlement étranger avant le parlement français ?

M. François Fillon, Premier ministre. Et cela d'autant plus que, depuis les années quatre-vingt, les grands engagements stratégiques et militaires de notre pays ont tous été conclus dans un esprit d'union nationale, ce dont nous devons nous féliciter.

L'implication du Parlement relève de l'information et du débat en fonction des situations.

M. Jean-Louis Carrère. Il vaut mieux être parlementaire anglais !

M. François Fillon, Premier ministre. L'opération sur Kolwezi en 1978 avait donné lieu à une information de la représentation nationale, de même que notre intervention au Tchad en 1983, mais, je le note au passage, pas celle de 1984.

Notre intervention au Kosovo, en mars 1999, avait été l'occasion d'un débat sans vote, deux jours après le début des bombardements.

En 2006, un débat a eu lieu deux mois après le vote de la résolution créant la FINUL II.

Enfin, la participation de la France aux opérations militaires en Afghanistan à partir de décembre 2001 a donné lieu à un débat sans vote, après une intervention de Lionel Jospin.

Seul notre engagement militaire au cours de la première guerre du Golfe a fait l'objet d'un vote consécutif au débat, selon la procédure du premier alinéa de l'article 49, à l'Assemblée nationale, et du quatrième alinéa de l'article 49, au Sénat. Il s'agissait d'une opération massive analogue à une entrée en guerre contre un État souverain qui avait envahi son voisin, et personne ici ne peut confondre cet événement avec celui qui nous occupe à présent.

Dois-je également rappeler que ce vote est intervenu quelques heures seulement avant le déclenchement des hostilités armées, et alors même que l'ensemble du dispositif Daguet de 12 000 hommes était déjà positionné depuis plusieurs mois ? Certains d'entre vous ont participé à ce débat et en conservent un souvenir aigu ; je reconnais que je l'avais oublié, car je me trouvais à cet instant auprès des forces françaises en Arabie saoudite ...

Aujourd'hui, une partie de l'opposition souhaite un vote. Je lui réponds en reprenant les propres termes de Lionel Jospin, le 9 octobre 2001, en réponse à une question d'actualité posée par Alain Bocquet, qui réclamait un débat avec vote à l'Assemblée nationale.

M. Robert Bret. Il avait raison !

M. François Fillon, Premier ministre. « Vous savez que nous ne pouvons pas faire appel à l'article 35 de la Constitution qui concerne la déclaration de guerre, car ce n'est pas de cela

qu'il s'agit. Vous savez que l'on peut toujours utiliser l'article 49-1, mais que celui-ci suppose un vote de confiance. [...] Ce n'est pas un article qui a été prévu pour l'engagement de la France dans ce genre d'opérations. » Voilà ce que disait Lionel Jospin en 2001 avant d'envoyer 1 700 soldats français en Afghanistan ! (*Eh oui ! sur les travées de l'UMP*)

M. Didier Boulaud. Ce n'est pas tout à fait ça, l'histoire !

M. François Fillon, Premier ministre. Je ne puis être plus clair que mon prédécesseur, qui avait raison de considérer que la procédure du vote de confiance n'est pas adaptée à l'engagement de nos forces dans une opération de maintien de la paix – ou alors, il faudrait engager la responsabilité du Gouvernement à chaque fois que nous engageons des forces dans des opérations de maintien de la paix –...

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Tout à fait !

M. François Fillon, Premier ministre. ... comme nous en conduisons en Côte d'Ivoire, au Liban ou au Kosovo. Chacun comprendra que ce n'est pas une réponse adaptée à la situation. (*Très bien ! et applaudissements sur les travées de l'UMP*)

Mesdames, messieurs les sénateurs, telle est la situation institutionnelle actuelle.

Cinquante ans après la création de la V^e République, il vous sera bientôt proposé de renforcer le rôle du Parlement en matière de politique étrangère et d'intervention militaire.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Nous ne croyons pas à cette bonne volonté !

M. François Fillon, Premier ministre. L'avant-projet de loi constitutionnelle prévoit que le Parlement sera tenu informé dans les meilleurs délais de l'envoi de nos forces sur des théâtres d'opérations extérieures,...

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Vous auriez pu donner l'exemple avant !

M. François Fillon, Premier ministre. ... et surtout – c'est l'innovation la plus importante – qu'il autorisera la prolongation éventuelle de ces opérations au-delà de six mois.

En outre, les deux assemblées auront le pouvoir de voter des résolutions, y compris en matière de politique étrangère. Je ne doute pas que ces dispositions feront l'unanimité sur vos travées ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP*)

M. Jean-Claude Gaudin. On verra !

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. C'est un leurre !

M. François Fillon, Premier ministre. Nous sommes en Afghanistan depuis décembre 2001, et il s'agit de prolonger un effort engagé de longue date.

Aujourd'hui, avec un peu plus de 2 300 hommes, dont 1 700 dans la force internationale, sur près de 61 000, l'engagement militaire de la France la situe au septième rang des quarante nations contributrices de troupes. Nous nous plaçons ainsi entre les Pays-Bas et la Pologne, loin derrière les contributions de plusieurs de nos partenaires européens, qui sont presque tous présents sur le théâtre afghan : la Grande-Bretagne, avec près de 8 600 hommes ; l'Allemagne, avec près de 3 500 hommes ; l'Italie, avec plus de 2 400 hommes ; les Pays-Bas, avec environ 2 000 hommes ...

Installés autour de Kaboul, les soldats français remplissent des actions de sécurisation, ainsi que des missions d'encadrement des troupes afghanes en opération. Ils sont engagés dans des actions de combat.

Six Rafale et Mirage 2000 participent au dispositif allié de protection des troupes. Ces avions sont appuyés depuis les pays voisins par des moyens de transport et de ravitaillement en vol.

Enfin, vous le savez, une force navale française opère depuis l'océan Indien dans le cadre de l'opération « Liberté immuable ».

Depuis plus de six ans, nos soldats contribuent donc à la sécurisation de l'Afghanistan.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Pour quel bilan ?

M. François Fillon, Premier ministre. Je voudrais, à l'instant où j'ai l'honneur de m'exprimer devant le Sénat, avoir une pensée particulière, empreinte de gravité et de considération, pour ceux qui sont là-bas et qui risquent leur vie.

À ce jour, quatorze de nos soldats sont tombés en Afghanistan. Ils sont tombés pour une certaine idée de la dignité humaine à laquelle le peuple afghan aspire. Ils sont tombés pour qu'il n'y ait plus de 11 septembre. Ils sont tombés pour rendre ce monde plus sûr.

Je suis certain que votre assemblée soutient nos forces armées et qu'elle ne les oublie pas. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF, ainsi que sur certaines travées du RDSE, du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

L'Afghanistan ne doit plus jamais redevenir le foyer du terrorisme.

Ce pays, encore tellement vulnérable, est un carrefour stratégique sensible où voisinent une Asie centrale qui cherche sa voie, un Iran qui biaise avec les règles de la communauté internationale, une démocratie indienne qui lutte contre la menace des attentats et un Pakistan qui, possédant l'arme nucléaire, est sous la pression des fondamentalistes.

Quelle était, mesdames, messieurs les sénateurs, la situation de l'Afghanistan en 2001 ?

C'était une dictature médiévale, un foyer de violence, une base arrière du terrorisme international. Al-Qaïda y avait implanté ses camps d'entraînement. Des extrémistes, illuminés par une vision dévoyée de l'islam, y trouvaient accueil et soutien.

Sa population était soumise au joug de fer des talibans : abolition des droits les plus fondamentaux ; oppression de la femme ; intolérance érigée en doctrine de gouvernement ; interdiction de la musique, du théâtre, de la télévision ;...

M. Hervé Morin, ministre de la défense. Et des cerfs-volants !

M. François Fillon, Premier ministre. ... destruction des bouddhas de Bamiyan ; lapidation publique des condamnés.

L'Afghanistan d'avant 2001, mesdames, messieurs les sénateurs, c'étaient 15 millions de femmes sans visage, interdites d'école, privées de soins.

M. Robert Hue. Avec le soutien des Américains !

M. François Fillon, Premier ministre. C'étaient 30 millions d'Afghans ployant sous le régime du fanatisme et de la haine.

Plusieurs sénateurs de l'UMP. Eh oui !

M. Jean-Louis Carrère. Qui l'avait mis en place ?

M. François Fillon, Premier ministre. Depuis 2001, les efforts de la communauté internationale, des autorités locales et du peuple afghan ont commencé à porter leurs fruits.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Ah bon ?

M. François Fillon, Premier ministre. L'Afghanistan possède désormais des institutions démocratiques.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Ah bon ?

M. François Fillon, Premier ministre. Les femmes y jouissent de droits similaires à ceux des hommes. (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat s'esclaffe.*) Le nombre d'enfants scolarisés est passé de 900 000 en 2001 à 6,4 millions à l'heure actuelle.

À Kaboul, il existe aujourd'hui cinq universités comprenant quatorze facultés et 10 000 étudiants.

En matière de santé, la mortalité infantile a baissé de 26 %. A l'heure actuelle, 80 % de la population a accès aux soins, contre 8 % seulement en 2001.

En matière d'infrastructures, 4 000 kilomètres de routes ont été construits.

Sur le plan économique, les pays de l'OTAN ont conduit plus de 1 000 projets de développement. La croissance de l'économie afghane atteint aujourd'hui un rythme de 13 %.

L'Union européenne a engagé une aide de 3,7 milliards d'euros pour la période 2002-2006. Par ailleurs, 600 millions d'euros ont été annoncés par la Commission entre 2007 et 2010. Ces fonds sont principalement réservés à l'amélioration de l'état de droit, à la réforme des services publics et aux infrastructures.

À la demande du président Karzaï, la France organisera à Paris, au mois de juin prochain, une grande conférence, propre à entraîner une mobilisation accrue de la communauté internationale.

Dans le domaine sécuritaire, l'armée afghane atteint désormais 50 000 hommes, et bientôt 80 000. La France prend une part très active à la formation de cette armée. L'Union européenne et les États-Unis travaillent à la mise en place d'une police moderne, déjà dotée de 75 000 hommes. Aujourd'hui, 70 % des incidents sécuritaires sont cantonnés à 10 % du territoire.

Tous ces résultats, mesdames, messieurs les sénateurs, sont encore insuffisants et, évidemment, très fragiles.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Surtout, on ne les voit pas !

M. François Fillon, Premier ministre. Ils réclament de notre part de la persévérance et un renouvellement de la stratégie commune, un renouvellement pour amplifier la sécurisation du pays, approfondir son développement économique et social, accélérer le plein exercice de la souveraineté nationale par les autorités afghanes.

Ce sont ces objectifs que le Président de la République défendra demain, à Bucarest.

Comme il l'a indiqué « La France a proposé à ses alliés de l'Alliance atlantique une stratégie pour permettre au peuple afghan et à son gouvernement légitime de construire un avenir de paix. Si ces propositions sont acceptées, la France proposera, lors du sommet de Bucarest, de renforcer sa présence militaire ».

Voilà ce qui a été précisément dit, et voilà pourquoi je vous indique que les modalités de cet effort ne sont pas encore arrêtées. Elles ne le seront pas tant que nous n'aurons pas satisfaction sur les demandes que nous avons effectuées.

Le 26 février, le chef de l'État, dans une lettre qui a été rendue publique, et qui est donc connue de tous, a écrit à ses homologues de l'OTAN pour leur indiquer ces conditions.

Il a demandé la confirmation par tous les alliés de leur détermination à maintenir leur effort dans la durée ; il n'est évidemment pas question que la France s'engage si les autres pays européens ne s'engagent pas.

Il leur a demandé l'adoption d'une stratégie politique partagée. Il s'agit de faire plus pour la reconstruction, pour le soutien aux populations afghanes.

Il leur a demandé une meilleure coordination des efforts civils et militaires sur le terrain.

Enfin, il leur a demandé l'accroissement de l'effort de formation au profit des forces de sécurité afghanes. Cet effort de formation, dans lequel nous sommes particulièrement engagés, doit permettre une véritable « afghanisation » de la sécurité du pays, c'est-à-dire la prise en charge par les Afghans de leur propre sécurité. Rien ne nous paraît plus important que cette « afghanisation », qui dessine, à moyen terme, l'autonomie de l'État afghan, et donc notre retrait.

Ces conditions seront débattues demain, et le Président de la République précisera, au regard de vos analyses et au vu des conclusions du sommet, notre engagement. Cet engagement devra tenir compte de notre dispositif sur place, des réalités du terrain et des réponses de nos partenaires à nos questions.

Nos forces armées engagées en Afghanistan peuvent être amenées à s'investir davantage dans les échelons de commandement, en particulier à Kaboul, dans la formation de l'armée afghane et dans les unités qui assurent la sécurité des populations et garantissent les progrès de la reconstruction. Car il est clair qu'aucune reconstruction ne peut intervenir dans des zones où la sécurité n'est pas assurée.

Les effectifs pourraient être de l'ordre de quelques centaines de soldats supplémentaires.

Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, derrière notre débat, trois voies se dessinent.

Ou bien nous retirons nos troupes : ce serait alors le signe que nous n'assumons plus nos responsabilités à l'égard de l'ONU et que nous rompons la solidarité qui nous unit à nos plus fidèles alliés, dont plusieurs s'appêtent à accroître leurs effectifs. En quelque sorte, cela signifierait que le sort de l'Afghanistan nous deviendrait indifférent.

Ou bien nous choisissons le *statu quo* : ce serait l'enlèvement de nos objectifs et l'impuissance de la France à peser sur la stratégie de la communauté internationale.

Ou bien nous accentuons nos efforts dans le cadre des conditions que nous avons posées : nous pourrions ainsi amplifier, ensemble, les chances de la paix.

Mesdames, messieurs les sénateurs, cette paix pour l'Afghanistan conditionne largement une part de notre sécurité, donc de notre liberté.

C'est un combat difficile, mais c'est un combat qui est juste et auquel je vous demande d'apporter votre soutien. (*Bravo ! et applaudissements prolongés sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. le président de la commission. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. Josselin de Rohan, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. Monsieur le président, monsieur le Premier ministre, madame la ministre, messieurs les ministres, mes chers collègues, je voudrais tout d'abord me féliciter de ce que, par anticipation de la réforme constitutionnelle que nous aurons prochainement à étudier, le Gouvernement ait proposé au Sénat un débat qui lui avait été refusé en 2001 lorsque nos troupes ont été envoyées en Afghanistan. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. Jean-Louis Carrère. C'est le président Chirac qui l'avait refusé !

M. Josselin de Rohan, président de la commission des affaires étrangères. La permanence de notre engagement et son renforcement avaient été clairement annoncés par le Président de la République dans son allocution à la conférence des ambassadeurs le 27 août 2007. Il y avait affirmé : « Notre devoir, celui de l'Alliance atlantique, est aussi d'accroître nos efforts en Afghanistan ».

En répondant à l'appel de nos alliés canadiens et américains, notamment, nous poursuivons l'action que nous menons depuis plusieurs années pour combattre un terrorisme fanatique, qui menace nos intérêts vitaux, et pour permettre au peuple afghan et à son gouvernement légitime d'établir une paix durable sur son territoire et de construire un État capable d'assurer la sécurité et le développement de ses habitants.

Nous entendons, depuis quelques jours, d'assez étranges déclarations.

Pour d'aucuns, les forces de l'OTAN seraient une armée d'occupation. C'est oublier qu'elles sont présentes sur le sol afghan en vertu d'un mandat des Nations unies et qu'elles n'ont d'autre but que de lutter pour rendre à l'Afghanistan sa stabilité, sa souveraineté et son intégrité, en aucun cas pour y instaurer un protectorat !

Pour d'autres, il ne s'agirait pas moins que de rechercher les bonnes grâces des États-Unis et de s'aligner sur leur politique. Nous sommes librement en Afghanistan. Nous pouvons retirer nos troupes à tout moment.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Alors, faisons-le !

M. Josselin de Rohan, président de la commission des affaires étrangères. C'est d'ailleurs ce que nous avons fait pour nos forces spéciales.

La situation exige aujourd'hui que nous renforçons notre dispositif, mais nous n'envoyons pas dans ce pays un corps expéditionnaire, ni une division, comme en 1991 en Irak ; nous y envoyons des renforts.

Sur le terrain, nos soldats, auxquels je veux rendre hommage, exercent leur mission avec un courage et un professionnalisme reconnus de tous. Ils ont droit à notre soutien et à notre reconnaissance.

M. Hervé Morin, ministre de la défense. Tout à fait !

M. Josselin de Rohan, président de la commission des affaires étrangères. Pour autant, la situation en Afghanistan nous conduit à nous interroger sur un certain nombre de points.

Nous nous interrogeons tout d'abord sur la capacité du gouvernement de M. Karzaï à assumer ses responsabilités et à affirmer son autorité.

La corruption en Afghanistan demeure encore endémique.

M. Robert Bret. Le Premier ministre n'en a pas parlé !

M. Josselin de Rohan, président de la commission des affaires étrangères. La lutte contre le trafic de drogue...

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Premier producteur mondial !

M. Josselin de Rohan, président de la commission des affaires étrangères. ... est souvent rendue inefficace par l'implication directe d'un certain nombre de responsables administratifs ou politiques, parfois au plus haut niveau.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. C'était parfait, d'après le Premier ministre !

M. Josselin de Rohan, président de la commission des affaires étrangères. La réforme de l'État, en particulier du secteur de la justice, reste à faire.

Nous souhaitons que soit maintenu l'engagement d'un certain nombre de nos alliés, qui doivent continuer à nos côtés à participer à l'effort commun.

Nous mettons en doute, parfois, la capacité de l'OTAN à assurer la sécurité de l'État et des populations alors que l'insurrection des talibans paraît progresser et que l'autorité du gouvernement ne s'étend que de manière imparfaite aux régions dominées par les seigneurs de la guerre.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et M. Robert Bret. Le Premier ministre nous a dit que tout allait bien !

M. Josselin de Rohan, président de la commission des affaires étrangères. Si le gouvernement central est affaibli par la corruption, le népotisme ou le favoritisme ethnique, nous connaissons des échecs en matière de réconciliation, de reconstruction et de développement économique.

De quoi l'avenir sera-t-il fait alors que les élections générales et présidentielles doivent se tenir en 2009 et que la politique intérieure afghane doit assurer la recomposition des équilibres entre forces politiques ? Quelle est l'efficacité de l'aide à la reconstruction de ce pays ?

La prochaine Conférence de Paris devra examiner le problème de l'aide liée, qui représente 57 % du total, le coût des intermédiaires, qui absorbent plus de la moitié de l'aide, les moyens d'augmenter les aides budgétaires et de lancer le débat sur les PRT, *Provincial reconstruction team*, mais elle devra aussi poser la question de la capacité des autorités et de la disponibilité des élites afghanes à participer à la reconstruction et au développement de leur pays.

Ces interrogations et ces incertitudes sont celles de toute la communauté internationale, comme en témoigne le texte de la résolution 1806 adoptée le 20 mars dernier par le Conseil de sécurité des Nations unies.

Elles ne doivent cependant pas masquer d'indéniables succès, dont le premier est sans discussion la chute du régime des talibans en 2001 qui a privé Al-Qaïda de sa base territoriale sanctuarisée. L'action internationale a permis le retour de 7 millions de réfugiés, la scolarisation de 6 millions d'enfants et la mise en place d'un certain nombre d'institutions nationales prévues par la Constitution, telles les deux chambres du parlement afghan, dont nous sommes les partenaires clés depuis 2006.

De plus, comme l'a souligné le Secrétaire général de l'OTAN et en dépit d'une certaine controverse, notons que 72 % des incidents ont lieu sur 10 % du territoire, habité seulement par 6 % de la population.

M. Michel Dreyfus-Schmidt. Vous croyez au père Noël !

M. Josselin de Rohan, président de la commission des affaires étrangères. Pour autant, il reste beaucoup de chemin à parcourir pour obtenir une normalisation de la situation.

Le retour à la sécurité sur le territoire implique la poursuite, voire le renforcement de l'engagement militaire dans la mesure où des bandes armées, souvent encouragées de l'extérieur, veulent imposer par la violence leur loi. Tant que l'armée afghane ne sera pas en mesure d'assumer seule la tâche du maintien de l'ordre, la présence des forces de la coalition sera indispensable.

Nous le savons, la paix ne peut être acquise par le seul recours aux armes et la réduction des problèmes afghans à leurs seules composantes militaires. C'est la raison qui a conduit le Président de la République à annoncer quatre préalables au renforcement de nos effectifs.

Le premier est l'affirmation d'une commune détermination de tous les alliés à rester engagés dans la durée : il semble désormais qu'un consensus existe sur ce point.

Le deuxième préalable est la mise en œuvre d'une politique globale et coordonnée qui permettrait à l'effort militaire de s'inscrire dans une perspective de développement sous l'égide du nouveau représentant spécial des Nations unies, M. Kai Eide, qui sera chargé de coordonner les tâches de l'ONU, de l'OTAN et de l'Union européenne. La nomination de M. Eide et le soutien qu'il a reçu du gouvernement afghan permettent un certain optimisme.

Le troisième préalable est la perspective claire de transfert progressif des responsabilités aux Afghans à tous les niveaux et dans tous les projets : cette « afghanisation », qui suppose une implication plus forte des autorités et des structures locales à tous les niveaux, devrait permettre aux alliés de se concentrer sur les zones les plus difficiles, à commencer par le Sud.

Enfin, le quatrième préalable est l'adoption d'une stratégie politique partagée pour l'Afghanistan qui traite également de la question des relations avec ses voisins et avec l'ensemble de la région. En effet, la sécurité passe également par le soutien de la politique de réconciliation nationale du président Karzaï et par une politique de voisinage active.

En particulier, un très important effort diplomatique doit être effectué pour réduire les tensions et les antagonismes entre l'Afghanistan et le Pakistan. De ce point de vue, la constitution du nouveau gouvernement pakistanais devrait permettre d'espérer une ouverture et un rapprochement. Auparavant, le Pakistan doit renoncer aussi à sa politique ambiguë qui consiste à la fois à lutter contre certaines tribus islamistes et à ménager le sanctuaire dans lequel se sont réfugiés les responsables d'Al-Qaïda.

Je constate que le projet de déclaration publique des chefs d'État et de gouvernement sur la stratégie politico-militaire de l'Alliance en Afghanistan, qui doit être adoptée à Bucarest prochainement, reprend, dans les titres de ses différentes parties, les quatre critères proposés par le Président de la République française.

À ceux qui nous annoncent un nouveau Vietnam, qui s'opposent, non sans véhémence, à l'envoi d'un contingent français en Afghanistan ou qui préconisent – sans trop oser le dire – le retrait de toutes les forces alliées de ce pays, nous demandons s'ils ont réfléchi aux conséquences d'un retour au pouvoir des talibans en Afghanistan.

Se souviennent-ils de l'oppression que les talibans ont fait régner dans ce pays, qu'il s'agisse, comme vous l'avez dit tout à l'heure, monsieur le Premier ministre, de la défense faite aux habitants d'entendre de la musique, d'assister à la projection de films, de lire des ouvrages profanes, de professer des opinions politiques hétérodoxes, de jouir des libertés publiques élémentaires ?

Nous avons encore en mémoire le spectacle de ces femmes lapidées dans le principal stade de Kaboul parce qu'elles étaient soupçonnées d'adultère.

Trois d'entre nous – Didier Boulaud, Gisèle Gautier et moi-même – ont constaté le vandalisme culturel qui avait donné lieu à la destruction des admirables bouddhas de Bamiyan. Nous avons en mémoire aussi l'affreuse régression économique, culturelle et sociale, sans précédent, imposée au peuple afghan.

Ceux qui réclament le retrait sont-ils disposés à laisser les sinistres et sanglants assassins d'Al-Qaïda retrouver les repaires où ils préparaient leurs attentats ?

Sont-ils insensibles au sacrifice de ceux qui, tel l'héroïque Massoud, ont libéré leur peuple, avec un acharnement et un courage dignes de tous les éloges, de l'envahisseur soviétique puis des tyrans talibans ?

Parce que nous voulons que les Afghans demeurent libres, eux qui, au cours des siècles, n'ont jamais été domptés, parce qu'un Afghanistan indépendant et pacifié est indispensable à l'équilibre de l'Asie, nous approuvons la présence des troupes françaises aux côtés de nos alliés et nous souhaitons que tout soit mis en œuvre pour trouver une solution politique durable à un conflit qui n'a que trop longtemps duré. (*Bravo ! et applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. Didier Boulaud. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et sur plusieurs travées du groupe CRC.*)

M. Didier Boulaud. Monsieur le président, monsieur le Premier ministre, madame la ministre, messieurs les ministres, mes chers collègues, en premier lieu, il y a la forme : le Gouvernement avait d'abord refusé le débat ; or l'isolement de l'exécutif n'est pas un bon signe quand il s'agit de l'engagement de nos militaires.

Le Président Sarkozy lui-même semble avoir changé de position, puisque, pendant la campagne électorale présidentielle, il avait évoqué l'idée d'un retrait des 1 100 militaires français engagés en Afghanistan : « Il était certainement utile qu'on les envoie dans la mesure où il y avait un combat contre le terrorisme. Mais la présence à long terme des troupes françaises à cet endroit du monde ne me semble pas décisive. »

Aujourd'hui, il fait volte-face, en annonçant un renforcement de nos troupes en Afghanistan, annonce qui, faite à l'étranger, est en outre une faute politique. (*Exclamations sur les travées de l'UMP.*)

Nous arrivons ainsi à deux petites heures de débat, avec seulement vingt minutes pour l'opposition, et sans vote ; une litanie de discours sans véritable débat puisque nous ne pouvons même pas répondre à vos arguments.

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement. Il ne fallait pas le demander !

M. Didier Boulaud. Lionel Jospin, malgré vos affirmations, était certes venu devant le Parlement avec une déclaration solennelle,...

M. Josselin de Rohan, président de la commission des affaires étrangères. Pas ici !

M. Didier Boulaud. ... mais c'est seulement la cohabitation qui avait alors fait obstacle au vote. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC. – Vives protestations sur les travées de l'UMP.*)

M. François Fillon, Premier ministre. C'est faux !

M. Dominique Braye. C'est ridicule

M. Didier Boulaud. La vérité dérange, bien sûr ! (*Nouvelles protestations sur les mêmes travées.*)

M. François Fillon, Premier ministre. C'est un énorme mensonge !

M. le président. Veuillez poursuivre, monsieur Boulaud !

M. Didier Boulaud. En Afghanistan, il y a une guerre ; si le Président de la République en avait la volonté, il pourrait, comme François Mitterrand en 1991, demander un vote du Parlement.

Nous aurions pu éviter les polémiques inutiles si le Parlement avait été respecté dans sa fonction de contrôle de l'exécutif.

M. Dominique Braye. Avec vous, ce n'est pas possible !

M. Didier Boulaud. Ainsi, le 25 mars dernier, le ministre des affaires étrangères avait indiqué aux parlementaires que « la nature du renforcement [des troupes françaises] n'était pas encore décidée, mais qu'elle serait très certainement précisée lors du prochain sommet de l'OTAN, qui se tiendra du 2 au 4 avril à Bucarest, et de la conférence des donateurs le 12 juin prochain ».

Or, le lendemain, 26 mars, le président Sarkozy faisait son désormais célèbre discours de Westminster, en annonçant au parlement britannique ce que vous avez caché au parlement français.

M. François Fillon, Premier ministre. C'est faux !

M. Didier Boulaud. La méthode est détestable ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

Un débat de quelques dizaines de minutes pour traiter une telle question, dont la gravité, la dangerosité et la lourdeur des conséquences n'échappent à personne, est une gageure.

Mais c'est surtout un manque de respect à l'égard des hommes et des femmes qui pourraient aller, au péril de leur vie, défier les dangers d'une situation afghane complexe et dangereuse.

M. François Fillon, Premier ministre. Comment peut-on tenir de tels propos ? C'est honteux !

M. Didier Boulaud. En second lieu, il y a le fond : pourquoi une telle décision et pourquoi maintenant ? Quelle stratégie sous-tend cette évolution ?

À plusieurs reprises, les États-Unis et l'OTAN ont souhaité, depuis 2005, un accroissement de la présence militaire française. Sans avouer un rejet frontal de ces demandes, les gouvernements successifs de la droite ont tergiversé, concédé un peu, sans toutefois accorder ce qui leur était demandé. Pourquoi dire oui aujourd'hui et avoir dit non hier et avant-hier ? Qu'est-ce qui a changé ? Pourquoi vouloir transformer ainsi la position de la France ? Y-a-t-il un lien entre cette décision et la tentation de réintégration de notre pays dans la structure militaire de l'OTAN ?

M. Robert Bret. Oui !

M. Didier Boulaud. Cette décision découle-t-elle de la situation militaire et du rapport des forces sur place ? Ou alors, s'agit-il d'une évolution qui dépasse le dossier afghan pour se situer dans une rupture de la stratégie de notre pays, allant dans le sens d'un alignement croissant avec la politique unilatéraliste du président Bush ? Si tel est le cas, nous vous le disons tout net : vous faites fausse route !

Avant tout envoi de troupes supplémentaires, nous avons droit à un bilan précis, approfondi et complet de la situation en Afghanistan depuis 2005.

La situation militaire en Afghanistan nous incite à redoubler de prudence et à ne pas poursuivre des stratégies qui ont montré leurs limites depuis 2002. Le simple débat d'aujourd'hui ne peut pas tenir lieu de réflexion sur la stratégie à conduire dans ce pays et notamment sur les modalités d'une implication croissante des Afghans eux-mêmes dans le processus politique et militaire.

Si l'on en croit les ministres, cette réflexion aurait lieu à Bucarest, début avril, et lors de la Conférence des donateurs. Cela s'appelle mettre la charrue avant les bœufs, puisque le Président a déjà annoncé que la France renforcerait sa présence militaire.

M. François Fillon, Premier ministre. C'est faux !

M. Didier Boulaud. Le ministre de la défense a expliqué que des « préalables » avaient été fixés par le président Sarkozy. De quoi s'agit-il ? De notre place au sein de l'Alliance atlantique ? De la réintégration au sein de la structure militaire de l'OTAN ? De la place et du rôle de la défense européenne ? S'agit-il de « préalables ou de « conditions » ? Ou est-ce un simple habillage destiné à faire « passer » un alignement croissant derrière la *leadership* nord-américain ?

Le récent voyage du Président de la République en Grande-Bretagne éveille déjà les soupçons de la mise en œuvre d'une « nouvelle politique étrangère » : plus atlantiste, avec une priorité affichée aux relations avec la Grande-Bretagne, au détriment de notre partenariat historique avec l'Allemagne.

Doit-on conclure que la vision de l'avenir de l'Union européenne, exprimée par la majorité, tend à épouser désormais les thèses britanniques ?

Allons-nous dorénavant taire nos différences, dissimuler nos jugements sur des stratégies qui sont en train de faillir ?

Certes, la communauté internationale doit encore honorer ses engagements envers la sécurité et la stabilité futures de l'Afghanistan. La situation en Afghanistan n'incite pas à l'optimisme. C'est toute la stratégie de « guerre au terrorisme » conçue par George Bush qui est en échec puisque, malgré la présence de 20 000 GI's et d'environ 50 000 hommes de la Force internationale d'assistance à la sécurité, la FIAS, les militaires ne parviennent pas à contenir l'insurrection islamiste qui contrôle de nouveau une bonne partie du pays que tente de gouverner Hamid Karzaï. Les objectifs de novembre 2001 sont loin d'être atteints.

D'autres conflits se sont aggravés, en Irak par exemple ; la paix au Proche-Orient et la création d'un État palestinien sont ajournées *sine die* ; la seule préoccupation du gouvernement français serait-elle de répondre aux exigences du président Bush ?

L'engagement doit avoir une cohérence européenne. Avant de poursuivre sur la voie de l'escalade annoncée, une concertation urgente doit avoir lieu au sein de l'Union

européenne. La France doit s'inscrire résolument dans une démarche européenne et non unilatérale en matière d'action extérieure, y compris militaire.

Bien entendu, nous exprimons notre plein soutien aux forces européennes engagées dans la FIAS placée sous commandement de l'OTAN, et déployées en Afghanistan.

Dans la lutte contre le terrorisme la France, depuis 2001, a montré sa disponibilité et sa volonté de mener à bien un combat sans faille contre ce fléau.

Ce combat doit avoir lieu en analysant, chaque fois que nécessaire, l'évolution de la situation et en tirant les leçons des erreurs commises. Notre autonomie de décision est à ce prix et doit être garantie.

La France a déployé 1 600 soldats sur le sol afghan et 2 200 au total sur ce théâtre d'opérations, avec les unités présentes dans les pays voisins et l'océan Indien. Au stade actuel de la discussion, toute présence supplémentaire de forces françaises en Afghanistan serait une erreur.

La politique menée dans ce pays, sous la forte influence de la puissance nord-américaine, est un échec. En conséquence, nous réclamons, au moment même où l'enlèvement dans le borbier afghan est une réalité, le maximum de garanties pour nos soldats, auxquels il convient de rendre hommage pour le courage dont ils font preuve.

M. Jacques Valade. Ah, tout de même !

M. Didier Boulaud. En étroite concertation avec les forces de la communauté internationale, mais sans soumission, sans alignement sur des politiques qui ont failli, nous devons reconsidérer l'action menée en Afghanistan. C'est toute la stratégie politique et militaire en Afghanistan qu'il faut revoir.

Quelle est la situation actuelle en Afghanistan après plus de six années de guerre ? Parce que c'est d'une guerre qu'il faut parler et non pas d'une opération de sécurité, comme je l'ai entendu encore ce matin ! Une information récente parue dans la presse internationale indique que « le président Hamid Karzaï va faire appel aux milices pour rétablir la sécurité en Afghanistan. L'armée nationale afghane ne compte en effet que 30 000 hommes, au lieu des 86 000 prévus fin 2007 ».

Quel aveu d'échec alors que ces milices avaient été officiellement démantelées en 2003 !

C'est l'impuissance de l'armée afghane à bloquer l'accroissement de la violence sur place et notamment les attentats contre les populations civiles. Le terrorisme taliban ne cesse d'augmenter depuis 2005.

Cette situation extrêmement complexe a un coût énorme en vies humaines, et aussi un coût économique. Ces engagements, civils et militaires, sont onéreux ; les États-Unis, qui s'efforcent de garder, directement ou *via* l'OTAN, la maîtrise politique et stratégique du processus afghan, veulent, en revanche, partager le fardeau économique avec les alliés, avec la communauté internationale.

Il s'agit d'une guerre asymétrique, et, pour l'occasion, les stratégies militaires sont à revoir. Les meilleurs matériels du monde, les techniques les plus sophistiquées et les budgets colossaux sont face à des combattants décidés, fanatisés, certes, mais à l'armement plus rudimentaire, aux techniques parfois artisanales et, en tout état de cause, aux performances technologiques largement inférieures à celles qui sont déployées par les alliés.

On doit donc se poser des questions sur la manière de mener ce conflit, sur les conditions dans lesquelles il se déroule, ainsi que sur la confusion existant parfois, dans le sud et l'est de ce pays, entre les missions et les actions de la FIAS-OTAN et celles de la coalition « Liberté immuable ».

Quant à la drogue, aux plantations d'opium, à la production d'héroïne, elles règlent l'économie du pays : va-t-on les combattre avec des avions, des drones et des missiles ?

Et le Pakistan ? Il est, d'une part, l'allié majeur des États-Unis et, d'autre part, doté de la force nucléaire. Peut-on envisager d'apporter des réponses et des solutions aux problèmes dont il souffre sans aborder la complexe réalité pakistanaise ?

La résolution des problèmes de sécurité de l'Afghanistan nécessite en conséquence un engagement politique ouvert et franc avec les voisins géographiques de cet État, notamment l'Inde et le Pakistan.

Nous savons que la crédibilité de l'action de l'OTAN en Afghanistan dépend non seulement des capacités militaires, mais aussi des progrès rapides de la reconstruction économique et sociale.

La croissance de l'insurrection trahit un échec collectif à s'attaquer aux racines de la violence. Six ans après l'éviction du régime taliban, la communauté internationale peine à se mettre d'accord sur ce qu'il faut faire pour stabiliser le pays et à fixer un ensemble d'objectifs communs.

Les États-Unis, qui exigent un plus grand engagement de la part des alliés, doivent prendre conscience de ce que leurs actions unilatérales affaiblissent la volonté des autres.

À côté de la lutte contre le terrorisme, le développement social et économique ne serait-il pas la clé du début d'une solution ? La misère est le terreau où prolifère le terrorisme. L'amélioration de la gouvernance en Afghanistan, la meilleure coordination de l'ensemble des moyens mis en œuvre par les institutions internationales et un plan global et efficace de lutte contre le narcotrafic sont des tâches auxquelles la communauté internationale ne peut pas se soustraire.

La France doit apporter sa contribution et favoriser, à l'occasion de sa présidence de l'Union européenne, la prise de conscience de cette dernière en ce sens.

En conclusion, monsieur le Premier ministre, faut-il combattre les talibans ? Oui ! (*Ah ! sur les travées de l'UMP.*)

Faut-il contribuer à lutter contre l'extrémisme religieux, politique, en Afghanistan ? Oui ! (*Ah ! sur les mêmes travées.*)

Faut-il soutenir l'essor, fragile et limité, de la démocratie en Afghanistan ? (*Oui ! sur les mêmes travées.*) Oui, mais pas avec la méthode actuelle. Changer de stratégie est une nécessité !

M. Dominique Braye. Finalement, c'est une question de méthode !

M. Didier Boulaud. La résolution de la situation en Afghanistan est d'abord une affaire de sécurité collective, à l'échelle mondiale. S'impliquer davantage ne doit pas être un tabou, mais nous savons aussi que la présence internationale en Afghanistan ne saurait durer indéfiniment. La nature de l'engagement de nos troupes doit répondre à des perspectives politiques de sortie et de résolution du conflit. Il faut élaborer une politique globale de rechange.

Il faut remettre l'ONU au centre de l'intervention politique en Afghanistan, tout d'abord en lui donnant la responsabilité de la coordination des efforts internationaux dans les domaines de la justice et de la gouvernance régionale en soutien des pouvoirs locaux légitimes et dans le respect des prérogatives de l'État afghan souverain. La lutte contre l'économie de la drogue pourrait aussi relever de l'ONU et de ses agences.

Certes, nous devons travailler à assurer la stabilité et la sécurité du peuple afghan et veiller à ce que la présence militaire internationale ne soit pas la seule solution ; nous devons également définir des stratégies politiques, économiques et sociales d'assistance au développement de l'Afghanistan crédibles et concluantes à court terme.

Avant de finir cette courte intervention, permettez-moi de vous citer une analyse très pertinente, parue dans un blog le 25 mai 2006 : « Laurent Zecchini signe dans *Le Monde* du 25 mai un article très intéressant sur "l'irakisation" de l'Afghanistan. Après l'attaque qui a fait deux victimes parmi les forces spéciales françaises, l'inquiétude grandit chez les militaires français, qui constatent que les talibans agissent désormais sur deux registres : celui du terrorisme mais aussi celui de la guérilla avec des méthodes de combat sophistiquées. Ils se sont endurcis au contact des forces occidentales et, loin de baisser les bras, ils redoublent d'activité. Les opérations massives de l'ISAF pour éradiquer la culture du pavot font basculer les paysans dans le camp des talibans. La corruption du gouvernement afghan et de son administration, le jeu trouble des services de renseignements pakistanaïens contribuent à aggraver la situation militaire.

« L'Histoire nous a enseigné que l'Afghanistan ne peut être soumis. Comment donc obtenir l'adhésion des peuples auxquels nous sommes venus prêter assistance ? Cette question est fondamentale, car elle conditionne toute notre réflexion sur l'organisation de notre défense et sur l'architecture d'une défense européenne. »

Monsieur le Premier ministre, puisqu'il s'agit de votre blog et de votre plume (*Rires et applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*), avant d'envoyer d'autres soldats dans le bourbier afghan, pouvez-vous tenter de répondre à cette question ? Votre question pourrait, une fois n'est pas coutume, être aussi la nôtre. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

M. le président. La parole est à M. André Dulait. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

M. André Dulait. Monsieur le président, monsieur le Premier ministre, madame la ministre, messieurs les ministres, mes chers collègues, le Président de la République a souhaité envoyer des troupes françaises supplémentaires en Afghanistan. Il a estimé que ce pays constituait un défi stratégique et que la France était déterminée à rester aux côtés de ses alliés aussi longtemps que nécessaire pour assurer la stabilité de ce pays.

Nous, sénateurs de l'UMP, partageons l'opportunité et la légitimité de cet objectif et de cette initiative. Cette dernière doit être envisagée non pas comme une rupture, mais comme une évolution des moyens mis à la disposition du gouvernement afghan en vue de lui permettre de faire face au durcissement de l'insurrection talibane et au développement d'une économie fondée sur le narcotrafic.

Cette décision fait suite à celle qui avait été prise en 2001, sous le gouvernement de Lionel Jospin, après un débat au Parlement.

Vu l'enjeu de cette décision pour notre pays, le Président de la République a clairement souhaité qu'un débat ouvert sur ce sujet se déroule au Parlement et nous ne pouvons que nous en féliciter. À l'heure où un renforcement du rôle du Parlement est envisagé par la prochaine révision constitutionnelle, il est à nos yeux indispensable d'informer la représentation nationale sur ce renforcement de la présence militaire française en Afghanistan, qui devrait être officiellement annoncé au prochain sommet de l'OTAN, dès demain, à Bucarest.

Le présent débat est d'autant plus opportun que ce sommet portera essentiellement sur une révision de l'approche alliée en Afghanistan avec la fixation des nouvelles priorités pour la reconstruction tant économique que démocratique indispensable au développement du pays.

Il apparaît en effet qu'une meilleure coordination entre les acteurs sur le terrain est indispensable, notamment sous l'égide de l'ONU et de son nouvel envoyé spécial, tout en respectant la souveraineté du gouvernement afghan. Malgré les réels progrès constatés sur le terrain, davantage de contributions des alliés sont encore nécessaires.

C'est dans ce cadre que la France doit continuer, à notre avis, d'inscrire son action. Nous devons maintenir le lien entre un effort supplémentaire et une approche globale de la situation de l'Afghanistan, notamment en termes de développement.

Nous sommes conscients que la communauté internationale doit faire un effort considérable pour éviter un enlèvement. La France doit prendre toute sa part à cet effort. Il s'agit de l'une des tâches les plus délicates que notre pays et l'OTAN aient jamais eu à entreprendre, mais c'est une contribution essentielle à la sécurité internationale. Tout échec entraînerait une déstabilisation générale de la région.

Ce qui se passe dans ce pays est, n'en doutons pas, d'une importance quasi mondiale. En effet, la fermentation mafieuse et islamiste, malgré la distance qui sépare la France de l'Afghanistan, constitue un élément de préoccupation. Car malgré les moyens employés par les différents pays occidentaux, il semble difficile d'ignorer que ces éléments pathogènes ne cessent de se renforcer.

La gravité des tensions interethniques et interconfessionnelles en Afghanistan dépasse largement le cadre de cet État et de la région. L'Afghanistan est devenu un épice centre terroriste et criminel par la propagation tant des idéaux islamistes que d'une économie criminalisée fondée sur le trafic de drogue : ces deux faits rendent nécessaire une coopération sous l'égide de l'OTAN ainsi que lors des opérations menées directement sous autorité américaine.

Nous savons quelles sont les conditions historiques et politiques qui ont amené l'Afghanistan à connaître le sort qui est aujourd'hui le sien.

Créée par le Conseil de sécurité des Nations unies, la Force internationale d'assistance à la sécurité est forte de quelque 43 000 hommes. Elle n'est pas une force des Nations unies ; elle est plutôt une coalition de pays volontaires avec un chef de file qui assume la responsabilité du commandement. Son extension au sud et à l'est a été complétée en octobre 2006, mais elle se heurte aux violences qui affectent particulièrement ces secteurs.

L'Alliance a pour objet de contribuer à créer les conditions qui permettront à l'Afghanistan, après des décennies de conflit, de destruction et de pauvreté, de disposer d'un gouvernement représentatif et de jouir d'un climat durable de paix et de stabilité.

L'OTAN joue un rôle clé dans le Pacte pour l'Afghanistan – plan quinquennal conclu entre le gouvernement afghan et la communauté internationale – qui fixe des objectifs relatifs à la sécurité, à la gouvernance et au développement économique du pays.

Depuis le début de l'opération, les objectifs sont donc clairs : éradiquer les talibans, l'extrémisme religieux, et mener une politique de développement social.

C'est dans ce contexte qu'il faut apprécier la décision du Président de la République. Il s'agit d'une décision politique forte qui répond à une réalité et à un besoin rencontrés sur le terrain. D'ailleurs, les talibans n'en sont pas dupes : dans un communiqué diffusé sur Internet, ils s'engagent « à chasser les forces étrangères en leur infligeant des coups douloureux » dès ce printemps.

Ces renforts étaient donc attendus pour mener à bien la mission de l'OTAN en Afghanistan, mission qui – je le rappelle à ceux qui l'oublent parfois un peu vite – s'effectue sous mandat de l'ONU.

Nous soutenons cette initiative, parce que nous sommes résolus à faire en sorte que la mission de la FIAS connaisse un succès sous tous ses aspects, civil et militaire.

Tout ce processus de sécurisation du pays a donc une légitimité et une légalité internationales. Il demande, avant d'être rejeté d'un revers de main, une juste et objective appréciation.

La FIAS n'est pas une force d'occupation ou d'oppression et elle ne le deviendra pas. Elle agit, au nom des Nations unies, pour la paix et la sécurité internationales. La France ne peut pas être absente de cette action, au risque de voir les talibans reprendre l'avantage, avec les conséquences que l'on imagine sur toute la région.

Mes chers collègues, je vous rappelle que la présence de la France en Afghanistan est de première ampleur. Nous comptons actuellement plus de 1 500 soldats sur place, dont près des deux tiers sont stationnés à Kaboul ; 300 instructeurs français forment l'armée afghane, alors que près de 200 militaires opèrent au sein d'unités afghanes et les accompagnent au combat. Nous sommes également présents à Kandahar, où sont basés nos Rafale et nos Mirage, qui apportent un soutien aérien aux forces de la coalition internationale.

Notre présence n'est donc pas anecdotique et mérite notre plus profond respect.

Je tiens, à ce propos, au nom du groupe UMP du Sénat, à rendre hommage au dévouement et au courage de nos troupes présentes sur le terrain. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

Depuis leur renversement à la fin de 2001 par une coalition internationale dirigée par les États-Unis, les talibans mènent une insurrection sanglante, en particulier dans le sud et l'est du pays, qui a fait plus de 8 000 morts en 2007, selon les Nations unies. Dans un certain nombre de zones, ils empêchent la FIAS et l'armée afghane d'assurer pleinement leur mission de sécurité. La hardiesse et la fréquence des attaques suicides à la bombe, des embuscades et des tirs directs ont augmenté.

Le maintien de la sécurité dépend des forces nationales afghanes, en particulier de la police, qui doivent être à la hauteur de la tâche ; or, ces forces n'ont actuellement ni les effectifs ni les compétences professionnelles requis.

L'Afghanistan a donc besoin de la communauté internationale pour assurer sa sécurité, sa stabilité et son développement. Qui pourrait nier sérieusement un tel état de fait ?

La transition en Afghanistan se trouvant soumise à des pressions croissantes sous l'effet de l'insurrection, de la faiblesse de la gouvernance et de l'importance de l'économie de la drogue, le gouvernement afghan, avec l'appui de la communauté internationale, doit faire preuve de volonté politique en prenant les mesures audacieuses nécessaires dans chacun des domaines de sa compétence et regagner la confiance de la population par des moyens tangibles et concrets. Ainsi, les relations avec le Pakistan me paraissent être un élément fondamental et un facteur déterminant pour contribuer à la sécurité et à la prospérité régionales.

Selon nous, la priorité la plus urgente doit être de mettre au point, pour l'Afghanistan, une stratégie et des plans de sécurité civils et militaires intégrés et efficaces. Une réponse militaire coordonnée demeure indispensable aujourd'hui pour vaincre les groupes d'insurgés et de terroristes, mais, à moyen terme, le succès dépendra de la participation des communautés locales et de l'instauration d'un climat de sécurité durable, propice au développement.

Car, mes chers collègues, n'en doutons pas : seuls, nous ne battons pas les talibans. La bataille pour la démocratie et le progrès ne sera définitivement et durablement gagnée que par le peuple afghan. La formation de l'armée et de la police afghanes ainsi que le développement civil de ce pays sont donc les priorités. La France peut et doit jouer un rôle majeur dans la mise en œuvre de telles actions.

Notre conviction est faite : le renforcement du contingent français en Afghanistan reçoit notre approbation. Il ne faut pas reculer et nous n'avons pas le droit d'échouer, même si tout conflit comporte une part d'incertitude.

Nous attendons donc, monsieur le ministre, quelques précisions sur les modalités, les affectations et, enfin, le coût d'une telle opération. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP ainsi que sur certaines travées de l'UC-UDF et du RDSE. – Exclamations ironiques sur les travées du groupe CRC.*)

M. le président. La parole est à Mme Michelle Demessine.

Mme Michelle Demessine. Monsieur le président, monsieur le Premier ministre, messieurs les ministres, mes chers collègues, la décision, annoncée la semaine dernière par le Président de la République devant le Parlement britannique, de renforcer de mille hommes le contingent militaire français en Afghanistan,...

M. François Fillon, Premier ministre. Ce n'est pas ce qu'il a dit !

Mme Michelle Demessine. ... a suscité de très nombreuses réactions et une vive émotion dans notre pays.

Un récent sondage indique que 68 % de nos compatriotes désapprouvent une telle décision.

Face à cette situation, Nicolas Sarkozy et votre gouvernement ont été contraints d'accepter, à la demande de l'ensemble des groupes parlementaires, ce débat devant la représentation nationale.

Cette annonce, désinvolte à l'égard du Parlement et du peuple français, est choquante sur la forme et plus encore sur le fond.

En cédant ainsi de façon complaisante aux pressantes sollicitations des États-Unis, elle porte atteinte à la dignité et à l'autonomie de décision de notre pays.

En outre, en dehors du fait qu'elle ait été annoncée à l'étranger, avant même que le Parlement en soit informé, les raisons qui la motivent et les conséquences qu'elle entraînera n'ont pas été clairement exposées par le Président de la République.

Ainsi, une fois de plus, le pays et ses représentants apprennent par la presse qu'une nouvelle phase de notre engagement dans un pays lointain est en cours, sans aucune précision sur le cadre général, les missions et le calendrier de l'opération.

C'est manifestement un revirement de la part de celui qui, candidat à l'élection présidentielle, affirmait : « La présence à long terme des troupes françaises à cet endroit du monde ne me semble pas décisive. » Il avait, d'ailleurs, promis de poursuivre la politique de désengagement progressif initiée par son prédécesseur...

Non ! les Françaises et les Français n'admettent plus aujourd'hui que des décisions concernant de façon si symbolique la nation tout entière soient prises sans que leurs représentants aient été au moins informés et consultés. Puisque nos troupes vont, une nouvelle fois, être dangereusement exposées dans un conflit incertain et ambigu, qui risque d'avoir des conséquences sur la sécurité même de notre territoire, il n'était pas acceptable que nous ne débattons pas de l'opportunité de cette intervention.

En acceptant ce débat, monsieur le Premier ministre, messieurs les ministres, c'est bien ce que vous avez été obligés de reconnaître. Mais ayez maintenant le courage d'accepter un vote parlementaire, à l'instar de ce qui se pratique dans les autres grandes démocraties et comme l'avait fait François Mitterrand lors de la première guerre du Golfe, contrairement, d'ailleurs, à ce que vous avez prétendu dimanche. En effet, pourquoi débattre si la décision est irrévocable ?

Chacun sera alors face à ses responsabilités, car, en Afghanistan, c'est bien aussi d'une guerre qu'il s'agit, dans laquelle quatorze de nos soldats ont déjà perdu la vie.

Je m'interroge sur les raisons d'envoyer là-bas des troupes supplémentaires, car je doute que cela permette de répondre aux problèmes posés.

En définitive, pour quelles raisons sommes-nous en Afghanistan ?

Il faut se rappeler que cette opération trouve son origine dans les attentats du 11 septembre 2001 à New York et dans la décision unilatérale de l'administration Bush de lutter contre quelques groupes combattants dans les montagnes afghanes.

Les États-Unis ont d'abord constitué une coalition à géométrie variable pour renverser le régime des talibans à Kaboul. L'Alliance atlantique n'a été sollicitée qu'après, pour prendre le commandement de la Force internationale d'assistance à la sécurité, la FIAS, mise en place avec la bénédiction des Nations unies après la chute des talibans.

C'est dans ce contexte que nous avons rapidement rallié la FIAS, mais sans avoir été associés à la définition des objectifs, qui étaient de lutter contre le terrorisme et de reconstruire un État en faillite.

M. François Fillon, Premier ministre. Vous étiez alors au gouvernement !

Mme Michelle Demessine. Où en sommes-nous, sept ans après ?

Les talibans sont de retour dans l'Est et dans le Sud, les troupes de l'OTAN s'épuisent à les poursuivre dans les montagnes, la culture de l'opium est plus florissante que jamais et l'État afghan est corrompu jusqu'au plus haut niveau.

À l'évidence, la stratégie essentiellement militaire mise en œuvre est totalement inadaptée, voire contre-productive. Elle contribue à accroître les tensions et mène tout droit à l'enlisement, car elle n'offre aucune perspective de règlement politique et diplomatique de la situation.

Je prétends même que, comme en Irak, cette stratégie, en raison des frustrations et des réactions qu'elle suscite auprès des populations, est le terreau sur lequel prospèrent tous ceux qui jouent la politique du pire et spéculent sur l'impuissance de la communauté internationale.

Cet échec militaire annoncé met aussi en évidence un profond déséquilibre entre le niveau des dépenses militaires et celui de l'aide à la reconstruction et au développement. Les chiffres en témoignent : les États-Unis dépensent 100 millions de dollars par jour pour la guerre, quand le total de l'aide internationale à la reconstruction est, lui, estimé à 7 millions de dollars par jour.

Cet état de fait ne peut que nous inciter à douter de la pertinence de la stratégie des forces de l'OTAN et à nous interroger sur les objectifs qu'elles veulent réellement atteindre dans ce pays.

Le récent rapport d'une agence regroupant la centaine d'ONG qui travaillent sur place révèle aussi l'ampleur des promesses non tenues en matière d'aide internationale, laquelle est gaspillée, inefficace et mal coordonnée. Sur les 25 milliards de dollars promis, seuls 15 milliards de dollars ont été effectivement versés.

Notre pays a lui-même une grande part de responsabilité dans cette situation et n'est pas exempt de reproches.

Nous allons accueillir une nouvelle conférence des donateurs à la mi-juin, mais le montant de notre aide à la reconstruction arrive loin derrière celui de la Grande-Bretagne, de l'Allemagne, de l'Espagne, des Pays-Bas, du Danemark, de la Suède ou bien encore de la Finlande.

Nous nous apprêtons à renforcer notre dispositif militaire, mais le Président de la République ne semble pas pour autant décidé à augmenter notre aide bilatérale.

Un tel déséquilibre est à comparer avec les 100 millions à 200 millions d'euros supplémentaires nécessaires à cette intervention qui pèseront sur le budget des opérations extérieures, lequel avoisine déjà un milliard d'euros après le lancement de la mission EUFOR au Tchad. À cet égard, monsieur le Premier ministre, on peut légitimement s'inquiéter de la façon dont vous financerez ces surcoûts. Quels crédits militaires en feront les frais ?

Enfin, nous n'avons pris en charge aucune des vingt-six équipes provinciales de reconstruction, les EPR, ces équipes « civilo-militaires » qui atténuent quelque peu les ravages causés par le conflit.

Pour quelles raisons inavouables annoncer maintenant la décision d'envoyer combattre quelque mille soldats français supplémentaires, vraisemblablement dans une province sous commandement américain et dangereusement exposée, alors que la stratégie menée conduit à l'enlisement militaire, que l'ensemble de nos alliés ne sont pas tous d'accord sur la

stratégie à suivre et que la France n'a, pour l'instant, obtenu aucune garantie sur une éventuelle modification de cette stratégie ?

Certes, monsieur le Premier ministre, vous avez précisé hier que le Président de la République avait l'intention, demain à Bucarest, de poser trois conditions à l'envoi de nos renforts. Je reste tout de même convaincue que le fait d'annoncer une décision, car c'est bien ce qui s'est passé devant le Parlement anglais,...

M. François Fillon, Premier ministre. C'est faux !

Mme Michelle Demessine. ... avant même d'obtenir des garanties de nos partenaires, n'est pas une façon de procéder digne de notre pays.

Bien que l'OTAN s'embourbe en Afghanistan, le Président de la République accepte donc de suivre sans sourciller une stratégie belliqueuse, inefficace et inadaptée. En cédant ainsi aux demandes répétées du commandement militaire de l'OTAN et aux pressions des États-Unis, il concrétise son alignement atlantiste. Comment, dès lors, ne pas s'indigner devant une telle complaisance dangereuse à l'égard de l'administration finissante du président Bush, alors même que la politique étrangère américaine pourrait changer dans quelques mois ?

M. Paul Girod. C'est vous qui le dites !

Mme Michelle Demessine. Dans ces conditions, renforcer notre dispositif militaire dans ce pays apparaît clairement comme un gage d'allégeance donné aux États-Unis.

C'est aussi, à n'en pas douter, la contrepartie à la réintégration annoncée de notre pays dans les structures de commandement militaire d'une Alliance atlantique encore largement soumise aux États-Unis.

Admettez-le, c'est une position qui rompt brutalement avec la politique d'indépendance de la France. À la veille du sommet de Bucarest, cette position est malheureusement conforme à la volonté des États-Unis de transformer l'OTAN en une « Alliance globale », une alliance du monde occidental opposée aux pays émergents, agissant hors du cadre des Nations unies et se comportant en gendarmerie du monde, au service de la politique américaine.

Nous présiderons bientôt l'Union européenne, et cette réintégration laisse peu de crédibilité à une Europe de la défense réellement autonome. Tout cela éclaire d'un jour nouveau ce que nous avons dénoncé lors de la ratification du traité de Lisbonne, quand nous vous interpellions, ici même, mes chers collègues, sur le risque de subordination de la politique européenne de défense à l'OTAN.

Il faut en être conscient : en procédant de la sorte, c'est-à-dire en ramenant notre pays à un rang de supplétif des États-Unis, le capital de sympathie que la France a acquis dans le monde depuis une cinquantaine d'années serait rapidement dilapidé.

Monsieur le président, mes chers collègues, l'attitude du Président de la République, avec ses annonces répétées qui anticipent sur la réflexion engagée dans le cadre de la rédaction d'un nouveau livre blanc sur la défense et la sécurité, traduit une crainte du débat démocratique. Il n'est plus acceptable que des changements d'orientation aussi fondamentaux en matière de politique étrangère et de défense puissent s'opérer à la suite d'un simple débat concédé sous la pression des parlementaires, sans qu'il soit arbitré par le vote du Parlement.

Monsieur le Premier ministre, vous ne pouvez être, en paroles, favorable aux propositions de la commission Balladur tendant à revaloriser le rôle du Parlement en matière de politique étrangère et de défense, et refuser aujourd'hui un vote du Parlement. Accepter ce vote donnerait plus de crédibilité à vos bonnes intentions.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. C'est sûr !

Mme Michelle Demessine. En conclusion, pour toutes les raisons que je viens d'évoquer, vous comprendrez que nous condamnions fermement le projet de renforcer nos effectifs militaires en Afghanistan.

M. René Garrec. C'est étonnant !

Mme Michelle Demessine. Cette décision, qui irait à l'encontre des objectifs affichés, ne permettra pas de trouver une solution politique et économique à la crise que connaît ce pays. Elle aurait, au contraire, pour effet d'aggraver les tensions dans la région.

Refusons désormais de participer à des interventions extérieures sans un mandat explicite de l'ONU ! De telles opérations portent atteinte aux valeurs de la Charte des Nations unies et au multilatéralisme, qui est aujourd'hui, plus que jamais, une condition impérative pour contribuer à régler les conflits.

En Afghanistan comme ailleurs, ce n'est qu'au niveau de cette unique institution multilatérale, l'Organisation des Nations unies, que peut être mis en œuvre et garanti par les grandes puissances membres du Conseil de sécurité un véritable processus de reconstruction et de démocratisation de ce pays.

Plutôt que d'annoncer directement l'augmentation de notre contingent, le Président de la République aurait donc été mieux inspiré de proposer d'abord à nos alliés de l'OTAN une réorientation de leur stratégie donnant la priorité à un processus politique de résolution de cette crise.

M. Dominique Braye. C'est fini ?

Mme Michelle Demessine. Il n'y a pas d'autre alternative si nous voulons véritablement aboutir à une solution conforme aux intérêts de nos peuples. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC et du groupe socialiste.*)

M. le président. Monsieur Braye, c'est moi qui préside et non vous !

M. Dominique Braye. Absolument, monsieur le président !

M. le président. La parole est à M. Aymeri de Montesquiou.

M. Aymeri de Montesquiou. Monsieur le président, monsieur le Premier ministre, messieurs les ministres, mes chers collègues, je voudrais tout d'abord souligner l'initiative de Mme Goulet et de mon groupe, le RDSE, en faveur de ce débat.

Le 11 septembre 2001, le monde fasciné, effaré, consterné, assistait au plus effroyable attentat jamais fomenté et concrétisé : les États-Unis avaient été frappés au cœur !

Deux jours auparavant, le Commandant Massoud, chef de l'Alliance du Nord, avait été assassiné à Khodja Bahouddin, au nord de l'Afghanistan, par deux tueurs commandités par Al-Qaïda.

La communauté internationale réalisait enfin le danger que représentait le fondamentalisme islamiste, jusqu'alors ignoré avec une surprenante insouciance, peut-être parce

que les Américains avaient, pendant la guerre froide, considéré que l'Islam fondamentaliste constituait la meilleure barrière contre le communisme et que cette politique a continué sur son aire comme un lourd tanker, ou parce que, des stratégies économiques étant en jeu, les sociétés américaines Unocal et Delta espéraient acheminer les hydrocarbures d'Asie centrale vers le Pakistan.

M. Robert Hue. Très bien !

M. Aymeri de Montesquiou. Ou encore parce que, l'Afghanistan étant loin, la France prônait alors une neutralité active, aphorisme étonnant.

Les États-Unis ne pouvaient laisser l'agression impunie et la communauté internationale prenait enfin en compte la menace de cet islamisme fanatique. La corrélation entre les attentats contre le World Trade Center et les talibans apparaissait évidente. L'ONU décidait d'éradiquer un mal devenu planétaire, exporté par lesdits talibans.

Le 13 novembre, les troupes américaines, en coordination avec l'Alliance du Nord, balayaient les talibans et occupaient Kaboul. Les Allemands, les Français, les Britanniques et les Néerlandais renforçaient les troupes américaines. Les soldats alliés furent accueillis comme des libérateurs.

Six ans après, la situation s'est considérablement dégradée. Les attentats se multiplient. Les talibans évoluent impunément dans certaines villes. Pourtant, les troupes de la coalition sont passées de 20 000 à 58 000 soldats. Peut-être n'avons-nous pas pris en compte le fait qu'il s'agissait d'une guerre asymétrique ?

Peut-on attendre de l'envoi de 1 000 soldats supplémentaires une inversion de cette tendance à la détérioration ?

La guerre constitue toujours la pire des solutions et on ne doit y avoir recours qu'en dernière extrémité.

M. Robert Hue. Très bien !

M. Aymeri de Montesquiou. A-t-on tout tenté ? Sans doute pas.

Les 5 milliards de dollars promis ont-ils entièrement bénéficié à la population ? Non !

Ne faut-il pas totalement réorganiser et, surtout, contrôler l'utilisation de ces crédits ? Certainement !

A-t-on tout fait pour éradiquer la culture du pavot, qui finance en grande partie les talibans ?

M. Didier Boulaud. Non !

M. Aymeri de Montesquiou. Bien évidemment, non !

Il est inconcevable, étant donné les moyens d'observation satellitaires dont on dispose, que l'on ne défolie pas ces champs de pavots et que l'on ne détruise pas les laboratoires. Hélas ! c'est pourtant le cas.

M. Robert Hue. Très bien !

M. Aymeri de Montesquiou. A-t-on mis en place une coopération coordonnée avec le Tadjikistan, l'Ouzbékistan, le Turkménistan et l'Iran pour poser un garrot sur les flux de drogues qui, à travers l'Asie centrale et la Turquie, parviennent jusqu'en Europe, dont ils constituent plus des trois quarts de la consommation ? Non !

Pourquoi a-t-on laissé la charia servir de socle à la Constitution afghane,...

Mme Raymonde Le Texier. Très bien !

M. Aymeri de Montesquiou. ... alors que nous aurions pu l'éviter, non pas en faisant acte d'ingérence, mais en soulignant qu'il fallait à tout prix marquer une rupture constitutionnelle avec le régime des talibans et donner un plus grand sentiment de liberté à la population, en particulier aux femmes, tout en affirmant qu'il n'y avait pas opposition entre démocratie et religion ? Là non plus, nous n'avons pas de raison à opposer.

Je me suis rendu à plusieurs reprises en Afghanistan. J'ai vécu quinze jours chez le Commandant Massoud. Il me rappelait que, dans ce pays, toutes les troupes étrangères avaient été vaincues. Nous gardons en mémoire qu'une armée britannique de 12 000 hommes y a été anéantie, à l'exception d'un médecin épargné pour témoigner, et que les Soviétiques y furent saignés alors qu'ils avaient engagé la première armée du monde.

L'Afghanistan est constitué de peuples différents. Mais toute présence militaire étrangère les rassemble,...

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et M. Robert Hue. Très bien !

M. Aymeri de Montesquiou. ... génère un sentiment national très fort et, plus encore, un nationalisme virulent.

Tous les chefs de guerre représentant les diverses provinces afghanes partageaient cette affirmation : ils désiraient être aidés par des envois d'armes et d'argent, mais soulignaient l'allergie des Afghans à toute présence armée étrangère. Cela dit, lorsque les forces de la coalition ont mis en déroute les talibans, elles ont été accueillies, je le répète, en libératrices. Les années sombres pendant lesquelles les femmes avaient replongé dans une servitude moyenâgeuse, la musique avait été interdite, les Bouddhas de Bamyian détruits et les petites filles condamnées à l'analphabétisme, étaient rejetées par la population.

Comme ces guerriers, grands patriotes afghans, me l'avaient prédit, aujourd'hui, les soldats de l'OTAN sont considérés non plus comme des libérateurs, mais comme des occupants par une grande partie de la population qui affirme que la situation économique ne s'est pas améliorée et que, dans de nombreuses régions, l'insécurité et la peur règnent.

Certains regrettent même la paix de l'époque des talibans. En 2003, je m'étais entretenu avec des militaires afghans. Ils me déclaraient qu'au moins, du temps des talibans, ils étaient payés !

M. Josselin de Rohan, président de la commission des affaires étrangères. C'était le bon temps ! (*Sourires sur les travées de l'UMP.*)

M. Aymeri de Montesquiou. Les troupes de la coalition ressentent cette atmosphère hostile. Elles ne sortent qu'armées et en groupes de leurs camps retranchés, et ne fraternisent guère avec une population réticente.

Augmenter le nombre de soldats, est-ce la bonne réponse à l'aggravation de l'insécurité ? Les effectifs n'ont pas cessé de croître, l'insécurité aussi. Faut-il, alors, envoyer 1 000 hommes supplémentaires ?

Au-delà de toute stratégie, le coût de ce contingent supplémentaire sera d'environ 150 millions d'euros, pour un budget militaire total de la coalition de 35 milliards. Cette dépense sera-t-elle décisive ? On peut en douter.

Bien sûr, la menace islamiste est réelle et nous devons faire preuve de solidarité vis-à-vis des alliés qui luttent contre elle. Mais n'oublions pas que tous les présidents de la V^e République ont maintenu notre pays, dans le concert des nations, à une place supérieure à son poids économique.

M. Robert Hue. Très bien !

M. Aymeri de Montesquiou. Vous en connaissez la raison, monsieur le Premier ministre, vous qui vous réclamez très justement du général de Gaulle : si notre pays est toujours resté fidèle à ses alliances, il s'est aussi toujours montré indépendant dans ses analyses et dans ses choix.

Si le coût de cet effort de guerre est évalué à 150 millions d'euros, ne peut-on réfléchir à l'alternative que représenterait un effort de paix financé à cette hauteur ? (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

M. Robert Hue. Parfait !

M. Aymeri de Montesquiou. Ne peut-on consacrer ces 150 millions aux infrastructures électriques du pays, afin que chaque village ait la conviction d'être relié et d'appartenir à un État, l'État afghan ?

Ne peut-on consacrer ces 150 millions d'euros à l'alphabétisation du pays, de ses petits garçons et de ses petites filles, afin de lutter contre l'obscurantisme taliban ?

Ne peut-on consacrer ces 150 millions à l'Internet, afin que ce pays puisse s'intégrer dans la communauté internationale et ne nourrisse pas le sentiment d'en être exclu ?

En conclusion, ne peut-on privilégier notre effort de paix, plutôt qu'un effort de guerre dont l'incidence sera très faible sur l'issue de cette confrontation vitale pour la stabilité de cette région stratégique, alors qu'un effort pour le développement économique et social du pays aurait une incidence majeure ?

Ne doit-on pas prendre en considération la spécificité géographique, culturelle et historique du monde indo-persan ? L'Afghanistan, l'Asie centrale, l'Iran, le Pakistan, et même l'Inde, appartiennent, depuis Alexandre de Macédoine, à ce monde : tous sont concernés par ce conflit.

Les pays d'Asie centrale représentaient, et représentent toujours, une cible pour les talibans. Je m'étais entretenu avec des responsables talibans, qui m'avaient affirmé vouloir transformer le Turkménistan, l'Ouzbékistan et le Tadjikistan en émirats. Prenons en compte cet élément essentiel ! Les Turkmènes, les Ouzbeks et les Tadjiks sont des minorités importantes en Afghanistan.

Les talibans ont massacré des Hazaras, minorité perse, et des diplomates iraniens ; l'Iran a accueilli plus de 2 millions de réfugiés afghans ; le farsi et le dari sont des langues quasiment identiques. Par conséquent, impliquer l'Iran dans une dynamique de paix, ne serait-ce pas la meilleure façon de réintégrer ce pays dans le débat international ? (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

Ces applaudissements sont quelque peu inattendus, mais tout à fait satisfaisants ! (*Sourires sur les mêmes travées.*)

M. Bernard Kouchner, ministre. Pas si inattendus !

M. Aymeri de Montesquiou. Le Pakistan et l'Afghanistan partagent, selon le pays, des minorités baloutches, pathanes ou pachounes. Les talibans utilisent le sanctuaire des zones tribales comme refuge. Il faut arrimer le Pakistan, pays diffi-

cile, à un ensemble régional et international afin qu'il s'auto-contrôle. Pour cela, il convient de lui garantir la sécurité sur sa frontière avec l'Inde.

Ce sont tous ces pays du monde indo-persan, premiers concernés par le fondamentalisme islamiste, qui doivent être coordonnés par la communauté internationale pour stabiliser la région.

M. Dominique Braye. « Y a qu'à, faut qu'on » !

M. Aymeri de Montesquiou. Notre effort doit être orienté vers cette coordination et le développement économique de l'Afghanistan.

Nous devons impliquer ces pays beaucoup plus fortement dans la paix en mettant en place une initiative régionale comparable à l'Organisation de coopération économique, l'OCE, qui existe mais reste à l'état de veille. La diplomatie française s'honorerait si elle prenait cette initiative de paix innovante, qui n'a pas encore été tentée.

La misère constitue partout le meilleur humus pour le terrorisme. Les Afghans savent que 5 milliards de dollars leur ont été promis et qu'ils ont sans doute été affectés. Ils savent aussi que ce n'est pas la population qui en a profité. Cela attise leur ressentiment contre leurs dirigeants, et donc contre l'Occident.

Les Afghans constatent la progression de la culture du pavot. Ils en profitent un peu, beaucoup moins que de nombreux notables. L'impuissance de la coalition ou, peut-être, son indifférence sont assimilées à son incapacité de lutter contre les talibans.

M. le président. Veuillez conclure, mon cher collègue !

M. Aymeri de Montesquiou. Avant de conclure, je privilégierai trois points.

Les alliés doivent s'engager à rester en Afghanistan tous pour la même durée. En effet, aujourd'hui, nous sommes incapables de donner un calendrier de fin de conflit.

M. François Fillon, Premier ministre. C'est ce qu'on leur a demandé !

M. Aymeri de Montesquiou. Pour qu'il y ait sécurité, il faut développement économique, et réciproquement.

M. Dominique Braye. Il faut que M. de Montesquiou soit ministre !

M. Aymeri de Montesquiou. Nous sommes condamnés à lutter sans concession contre le fondamentalisme islamiste. Il faut frapper fort, mais cet effort sera totalement inutile s'il n'est pas précédé, accompagné, suivi par un effort économique et social très important.

Soyons solidaires et fidèles à nos alliés dans l'effort de guerre, mais il faut que la France se tienne aux avant-postes pour l'effort de paix. *(Applaudissements sur les travées du RDSE, du groupe socialiste et du groupe CRC, ainsi que sur certaines travées de l'UC-UDF)*

M. le président. La parole est à M. Philippe Nogrix.

M. Philippe Nogrix. Monsieur le président, monsieur le Premier ministre, mes chers collègues, c'est d'un sujet, bien sûr, extrêmement important dont nous débattons aujourd'hui : la présence française en Afghanistan.

Il n'est pas anodin de rappeler que, si cette opération est menée dans le cadre de l'OTAN, c'est sur mandat de l'ONU. De plus, depuis le début de l'opération, en 2001, la France a choisi de n'apporter qu'une participation très

inférieure à celle de pays européens comparables tels que la Grande-Bretagne ou l'Allemagne – environ 2 000 hommes sur 60 000.

Aujourd'hui, ce n'est plus un secret pour personne, la France a décidé de renforcer sa présence militaire en Afghanistan.

Alors que, au départ, le Président de la République semblait souhaiter réserver la primeur de sa décision à nos partenaires de l'OTAN à l'occasion du sommet qui se tiendra à partir de demain à Bucarest, il a changé d'avis, l'annonçant à Londres au cours de son intervention devant le Parlement britannique. Demain, cette décision sera confirmée à Bucarest. L'effet d'annonce imaginé, d'abord, en direction des nos 25 partenaires de l'Alliance atlantique est donc tombé à plat et nous autres, parlementaires français, sommes placés devant le fait accompli !

C'est donc « plié », la décision est prise : la France va envoyer 1 000 hommes supplémentaires en Afghanistan. Elle possède actuellement sur ce théâtre 1 600 hommes, si l'on inclut ceux qui sont basés au Tadjikistan, et 2 200, si l'on comptabilise les forces embarquées sur les navires français dans le cadre du volet maritime de l'opération « Liberté immuable », que les Américains dirigent.

Mille hommes sur un contingent total déjà existant de 1 600 ou 2 200, ce n'est pas négligeable. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : cela fait 60 % d'hommes en plus ! C'est même une inflexion très substantielle, si substantielle que le Gouvernement a jugé bon d'en informer officiellement la représentation nationale et de lui permettre de s'exprimer sur le sujet. Nous ne pouvons que le saluer.

Mais, après avoir salué, notre premier mouvement est de nous interroger.

Je le disais en introduction de cette intervention, le sujet dont nous débattons est très important. Certes, mais deux questions s'imposent d'emblée à nous, qui sont les suivantes : pourquoi débattons-nous ? Et, de quoi, au juste, débattons-nous ?

À ces deux questions, nous ne voyons aujourd'hui aucune réponse claire se profiler.

La première question – « pourquoi débattons-nous ? » – pose un problème, certes formel, mais qui touche au cœur de l'équilibre de nos institutions. Je l'ai dit, les parlementaires sont placés devant le fait accompli, la décision est prise. Nous le savons, la présente déclaration gouvernementale ne sera suivie d'aucun vote.

Cela, nous pouvons le comprendre, puisque c'est la Constitution qui le veut ainsi. En effet, en vertu de son article 15, « Le Président de la République est le chef des armées » et, selon son article 35, seule « La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement ». La Constitution est appliquée, rien que la Constitution. Dans ces conditions, nous ne pouvons que nous réjouir que ce débat ait été inscrit à l'ordre du jour du Parlement. Quand on décide d'appliquer la Constitution à la lettre, une telle application ne doit pas être à géométrie variable.

Nous ne voterons donc pas. Cependant, l'association du Parlement à la décision présidentielle étant purement politique, n'aurait-il pas été possible, toujours de façon purement politique, de voter tout de même ? La légitimité de la décision présidentielle ne s'en serait-elle pas trouvée grandement renforcée ? À ces deux questions, je crois que l'on peut aisément répondre par l'affirmative.

Contrairement à ce qui a pu parfois être dit au cours des derniers jours, le Parlement français a déjà voté lors de l'envoi de troupes à l'extérieur. C'était en 1991, pour la participation de notre pays à la première guerre du Golfe.

De plus, dans un avenir proche, la Constitution pourrait rendre de tels votes systématiques. L'avant-projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^{ème} République dont nous disposons ajoute un alinéa à l'article 35 de la loi fondamentale, en vertu duquel « lorsque la durée d'une intervention excède six mois, sa prolongation est autorisée par le Parlement ». Cet alinéa, pour l'heure encore bien énigmatique à nos yeux, signifie-t-il que, pour la question qui nous occupe, un vote du Parlement aurait été requis ? Cela ne nous semble pas à exclure. Donc, dans l'affirmative, et puisque nous sommes dans « le purement politique », n'aurait-il pas été plus « politique » d'anticiper l'application de la réforme des institutions sur ce chapitre en nous faisant voter ? La question se pose.

La question, « pourquoi débattons-nous ? », pose le problème de l'équilibre, ou plutôt du déséquilibre général de nos institutions. En l'occurrence, quelle image va donner le Parlement ? Pas même celle d'une chambre d'enregistrement, mais bien celle d'une chambre stérile. Une fois de plus, nous le répétons, nos institutions doivent être rééquilibrées en faveur de la représentation nationale. Ce n'est qu'à ce prix que nous parviendrons à redynamiser notre démocratie parlementaire.

Voilà pour la première des questions que nous nous posons : « pourquoi débattons-nous ? ». Reste maintenant la question de fond : « de quoi débattons-nous ? »

Nous débattons d'une question dont les implications et les enjeux sont majeurs.

Le premier enjeu, évidemment le plus important, est celui des vies humaines, de la vie de nos soldats. C'est à une vraie guerre qu'ils sont confrontés là-bas ; ils subissent des pertes réelles. D'où le problème de leur exposition plus ou moins grande en fonction de leur zone de déploiement. Pensons aussi à la vie des civils afghans. C'est donc de la paix ou de la guerre dont il est question ; les guerres « propres » auxquelles on essaye de nous faire croire n'existent pas.

Peut-être est-il aussi question de la vie des victimes de futures attaques terroristes, où qu'elles aient lieu dans le monde.

Le deuxième enjeu, qui, bien sûr, n'est pas du même ordre, mais qui n'est pas négligeable pour autant, est l'enjeu budgétaire. Mille hommes de plus en Afghanistan, cela a un coût, mes chers collègues.

Le troisième enjeu, plus global, est l'enjeu géopolitique et géostratégique. La décision de renforcer nos troupes en Afghanistan n'entre-t-elle pas dans le cadre d'une inflexion majeure du positionnement géostratégique de la France sur la scène internationale ? Une telle inflexion, si elle se confirmait, pourrait avoir des incidences très importantes. Ne serait-il pas utile de revoir nos engagements européens dans le cadre d'une Europe cohérente et organisée militairement ?

Face à ces enjeux, la question que nous nous posons – « de quoi débattons-nous » – prend toute son ampleur. Examinons-la à leur aune.

Pour ce qui est de l'enjeu vital, celui du passage de la guerre à la paix, la question reste entière : pourquoi envoyons-nous 1 000 hommes supplémentaires en Afghanistan ?

Le contingent canadien, qui tient le sud du pays et qui se trouve au feu face à la guérilla des talibans, avait réclamé des renforts. Les Canadiens avaient précisément demandé 1 000 hommes supplémentaires à leurs alliés, sous peine de retirer leur propre contingent.

Les 1 000 soldats français sont-ils envoyés pour aider nos alliés canadiens ? Il aurait été parfaitement légitime de venir en renfort de l'un de nos alliés dans le cadre d'une opération internationale approuvée par l'ONU à laquelle nous participons. Mais tel n'est pas le cas, puisque les 1 000 soldats français supplémentaires seront déployés dans l'est du pays. Les États-Unis ont, d'ailleurs, déjà déclaré redéployer 1 000 de leurs GI's dans le Sud, à l'appel des Canadiens.

Alors, pourquoi ces 1 000 hommes ? Pour pacifier et lutter contre le terrorisme, nous dit-on. Mais la question se pose : depuis sept ans que nous sommes là-bas, la situation s'est-elle vraiment améliorée ?

M. Hervé Morin, ministre de la défense. Oui !

M. Philippe Nogrix. L'opération avait pour but de stabiliser le pays, d'éradiquer le terrorisme des talibans et celui d'Al-Qaïda. Mais n'y a-t-il pas enlèvement ? N'assiste-t-on pas en Afghanistan à un Irak, un Vietnam, une Algérie *bis* ? C'est, en tous les cas, l'avis de James Jones, une personnalité qui sait de quoi elle parle puisqu'il n'est autre que le prédécesseur de John Craddock à la tête de l'OTAN !

Dans un rapport, il a souligné « l'impasse » où se trouvent les troupes alliées en Afghanistan. Et nous en envoyons encore d'autres ! Pour lui, « nos forces ne pourront éliminer les talibans par des moyens militaires aussi longtemps qu'ils pourront à tout moment se replier au Pakistan ». Les éliminer ici, c'est les voir réapparaître ailleurs.

La question de fond est celle de la position que nous allons réellement adopter pour gérer la sortie du conflit, la transition vers la paix. Sachant que, à ce sujet, des divergences importantes d'appréciation existent entre la Grande-Bretagne et les États-Unis, les deux principaux protagonistes de la coalition, quel camp allons-nous choisir ?

Ce que nous pensons, nous, c'est que le futur de l'Afghanistan sera déterminé par les progrès ou les échecs dans le domaine civil. Dans ces conditions, la guerre que nous menons limite-t-elle vraiment l'essaimage du terrorisme ou, au contraire, ne l'alimente-t-elle pas ?

Dès lors, est-il prévu que nos troupes participent plus activement à des actions civiles, à la reconstruction, au développement ? C'est ce que peut laisser espérer la déclaration sur la stratégie politico-militaire qui devrait être adoptée au sommet de l'OTAN de Bucarest, déclaration qui plaide en faveur d'une prise de relais à terme du conflit par l'armée afghane et, surtout, d'une approche « globale » de la question associant action militaire et efforts de développement et de reconstruction.

Mais, pour reconstruire et développer, il faut, certes, des hommes, mais il faut surtout des moyens, donc, de l'argent. Or, plus du tiers de l'aide promise à l'Afghanistan par les pays occidentaux pour la période 2002-2008 n'a pas encore été fournie !

Nous envoyons 1 000 hommes supplémentaires, mais la part de l'aide internationale de la France – 80 millions de dollars – restera proportionnelle à son engagement militaire actuel. Elle est très inférieure à celle de la Grande-Bretagne – 1,2 milliard de dollars – et à celle de l'Allemagne – 768 millions de dollars. A-t-on l'intention de l'augmenter en proportion ?

Par ailleurs, quelle part de l'aide promise jusqu'ici avons-nous réellement versée ?

Alors, c'est vrai, tout cela a un coût. Parlons-en, justement de ce coût ! C'est le deuxième grand enjeu que nous voyons, l'enjeu budgétaire.

La part de l'aide française à l'Afghanistan est faible, comparée à celle de la Grande-Bretagne ou de l'Allemagne. Mais, dans le même temps, celui du budget de nos OPEX, nos opérations extérieures, s'envole.

Les OPEX sont systématiquement sous-financées en lois de finances, ce qui pose, une fois encore, la question du rôle du Parlement.

Même s'il est vrai que, ces dernières années, des efforts ont été entrepris pour limiter le gap entre ce qui est provisionné et ce qui est vraiment dépensé, le problème demeure. Vous le savez, monsieur le ministre, à la fin de 2007, il a fallu combler un trou de 273 millions d'euros. Et, contrairement à ce que vous avez dit, aucune rallonge n'est intervenue. Les millions manquants ont été ponctionnés sur les crédits d'équipement. C'est autant de moins pour la modernisation de nos armées !

Pour 2008, le problème revient, plus énorme que jamais, surtout avec la décision dont nous débattons. Les OPEX devraient représenter 850 millions d'euros, alors que le budget 2008 n'en avait provisionné que 460 millions ! Où trouvera-t-on la différence ?

M. Jean-Louis Carrère. Dans le RSA ! (*Sourires.*)

M. Philippe Nogrîx. Et combien coûtera exactement le renforcement de notre présence en Afghanistan ? Le ministre de la défense avait chiffré entre 150 millions et 200 millions d'euros en année pleine les surcoûts liés aux 2 200 soldats déjà présents en Afghanistan.

Et les 1 000 hommes supplémentaires ? Sur le même ratio, on peut estimer ce coût à environ 70 millions d'euros.

Reste le troisième grand enjeu : l'enjeu géostratégique.

Est-il opportun, d'un point de vue strictement stratégique, d'envoyer 1 000 hommes supplémentaires en Afghanistan ? La réponse pourrait ne pas être positive si l'on considère que, aujourd'hui, le déséquilibre du déploiement de nos forces dans le monde ne nous garantit peut-être pas de pouvoir faire face à des menaces d'urgence. L'envoi de troupes supplémentaires en Afghanistan posera des problèmes techniques, des problèmes très concrets : où trouverons-nous les hommes pour faire face à nos engagements ?

Cette question, nos états-majors se la posent avec d'autant plus d'acuité que cet envoi pourrait ne pas être compatible avec les engagements que nous avons pris par ailleurs avec nos alliés, afin de pouvoir répondre en urgence à toute menace, selon les critères de Petersberg.

Alors, posons toujours la même question, cette fois sous l'angle géostratégique : pourquoi ces 1 000 hommes ? Cela ne correspond pas à une demande de nos partenaires. Nous l'avons vu, les Canadiens avaient besoin de renforts, mais dans le Sud et non dans l'Est. Cela ne semble pas être non plus une demande de nos états-majors sur le terrain.

Les autres pays de la coalition ne modifient pas leurs engagements. Alors, pourquoi la France le fait-elle ainsi, unilatéralement ?

Seules des considérations géostratégiques plus globales peuvent l'expliquer.

Le renforcement des positions françaises en Afghanistan pourrait n'être qu'un des éléments du repositionnement de la France sur la scène internationale. Pour parler clairement, ce pourrait être l'un des éléments du glissement de la France vers l'atlantisme.

Le choix de déployer des troupes supplémentaires dans l'est du pays n'est pas indifférent au fait qu'elles y seront moins exposées que dans le sud. Certes, mais, surtout, le choix de l'est afghan conforte le rapprochement franco-américain. En effet, c'est de là qu'est menée la guerre contre les positions frontalières d'Al-Qaïda.

Dès lors, ces 1 000 hommes supplémentaires en Afghanistan ne constituent-ils pas un élément du glissement atlantiste de notre pays ? Il est permis de le croire.

Dans ces conditions, se pose la question de la pertinence de ce glissement. Ne risque-t-il pas d'entraver très fortement la politique européenne de sécurité et de défense, sachant que les signaux envoyés par la France en direction de la Grande-Bretagne et des États-Unis peuvent ne pas toujours être compris par notre partenaire privilégié au sein de l'Union, l'Allemagne ?

Cette inflexion n'exprime-t-elle pas de vives inquiétudes quant à la stabilité de l'ordre géopolitique international ? Jusqu'où ira le glissement atlantiste de la France ? La vision géostratégique que le général de Gaulle avait su imposer est-elle en train d'être remplacée par de nouveaux engagements auprès de nos alliés ?

Cela fait tout de même beaucoup de questions – et quelles questions ! – qui sont sans réponse ! (Applaudissements sur les travées de l'UC-UDE, ainsi que sur certaines travées du RDSE, du groupe socialiste et du groupe CRC.)

M. Jean-Louis Carrère. Heureusement pour le Gouvernement qu'il n'y a pas de vote !

M. le président. La parole est à M. Philippe Adnot.

M. Philippe Adnot. Monsieur le président, messieurs les ministres, mes chers collègues, si j'avais eu connaissance de la teneur des propos de mon collègue Aymeri de Montesquiou, je ne serais pas intervenu en cet instant, tant il est vrai que je partage nombre de ses arguments.

N'étant pas un spécialiste des questions de politique étrangère, c'est en simple sénateur, voire en citoyen de base, que je souhaite exposer ici mes principales préoccupations.

Qu'est-ce qui sous-tend nos différentes indignations ?

Comment déterminons-nous nos choix d'intervention ? Pourquoi l'Afghanistan, plutôt que l'Iran, la Tchétchénie, le Tibet ou le Darfour ?

Comment apprécions-nous l'efficacité de notre intervention ? Faut-il envoyer plus de soldats ou donner plus de moyens aux Afghans pour qu'ils puissent décider eux-mêmes de leur propre avenir ?

Quel calendrier de désengagement avons-nous prévu ? Serons-nous condamnés à rester en permanence dans ce pays ?

Personnellement, si un vote avait eu lieu à l'issue de ce débat, j'aurais eu tendance à accorder à M. le Premier ministre la confiance qu'il nous aurait demandée, tout en l'assortissant d'un certain nombre de conditions, dont, en premier lieu, la tenue, comme l'a réclamé le président de la commission des affaires étrangères, d'un débat de politique étrangère servant de base à une intervention extérieure ou à notre devoir d'ingérence.

En second lieu, j'aurais insisté sur la priorité à donner à la prise en main par les Afghans eux-mêmes de leur avenir, ce qui implique l'affectation des moyens financiers nécessaires à leur évolution plutôt que l'envoi de soldats supplémentaires.

Enfin, j'aurais souligné la nécessité de prévoir un calendrier de retrait de manière que nous ne soyons pas enlisés dans un conflit sans fin.

Messieurs les ministres, en l'absence d'un vote, j'ai considéré qu'il était de mon devoir de faire état de mes interrogations et, en conclusion, je voudrais vous assurer de mon soutien, car j'ai confiance en votre appréciation de la situation.

J'espère simplement que nous pourrons sortir de ce conflit en ayant le sentiment du devoir accompli ! (*Applaudissements sur quelques travées de l'UMP et de l'UC-UDF*)

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Bernard Kouchner, *ministre des affaires étrangères et européennes*. Monsieur le président, j'aurais aimé répondre à chacun d'entre vous, à MM. de Rohan, Boulaud, Dulait, à Mme Demessine, ainsi qu'à à MM. de Montesquiou, Nogrix et Adnot, mais je comprends bien que vous ne m'en laisserez pas le temps

Je vais donc être très synthétique, sans doute trop brutal et, sans aucun doute, partial.

J'ai entendu les interrogations des uns et des autres et, d'abord, je voudrais saluer les accents de sincérité de M. de Rohan, qui a décrit certaines situations avec une émotion que je ressens moi-même pour bien connaître les lieux qu'il a évoqués, qu'il s'agisse de la destruction des statues de Bamiyan, ou de l'humiliation permanente des femmes.

Je voudrais aussi vous dire combien j'ai apprécié les vérités et les encouragements de M. Dulait. Quant aux critiques de M. Boulaud, pour être vives, elles sont, hélas ! peu constructives. Mme Demessine a, elle aussi, été un peu partielle, même si mais elle nous a donné de quoi réfléchir.

Monsieur de Montesquiou, vous avez posé des questions très justes et proposé un certain nombre de solutions possibles, de même que M. Nogrix et M. Adnot.

Ce que nous souhaitons, c'est changer notre fusil d'épaule ! (Rires sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.)

M. Jean-Louis Carrère. Vous êtes un spécialiste !

M. Bernard Kouchner, *ministre*. Je vous ai fait rire, c'était mon souhait !

En renforçant notre participation, comme nous l'ont demandé non pas seulement les Américains – serait-ce une honte ? – mais tout particulièrement les Canadiens, les Néerlandais ainsi que vingt pays européens, et ce même si notre effort n'est pas à la hauteur de celui que consentent un certain nombre de nos amis, nous essaierons – c'est notre souhait et c'est le sens de la lettre adressée par le Président de la République à ses partenaires – de ne pas nous consacrer seulement à la guerre, mais de promouvoir surtout la paix et le développement. Nous pensons, en effet, que c'est la seule voie pour qu'un certain nombre de nos suggestions puissent être acceptées.

L'afghanisation, cela signifie donner plus de responsabilités aux Afghans, et ce dans chacun des projets. Il ne s'agit donc pas uniquement pour nous de renforcer notre

formation auprès des militaires – ils sont non pas 30 000 mais 50 000 – et des 35 000 policiers qui en ont, surtout les seconds, bien besoin.

Notre souhait est de faire en sorte que, dans chacun des projets de développement présentés par les organisations non gouvernementales et les agences des Nations unies, nous puissions impliquer les Afghans qui pourront alors assumer toutes leurs responsabilités.

Tel est le sens de la démarche de la France, et si nos partenaires ne partagent pas cet objectif, nous n'aurons pas alors à choisir entre rien du tout et l'augmentation des effectifs : notre réponse sera purement et simplement négative. À cet égard, je vous prie de suivre attentivement ce qui se passera demain à Bucarest : dans le déroulement des débats et, peut-être, dans ses conclusions, rien ne ressemblera à un alignement sur les Américains. Certes, le fait de s'aligner sur eux quand ils ont raison n'est pas un péché, mais, étant donné que nous souhaitons prendre la direction que j'ai indiquée concernant l'Afghanisation, vous verrez que nous serons très déterminés.

Qu'est-ce que cela signifie ? Cela veut dire, d'abord, établir une coordination à laquelle nous aspirons, ainsi que cela figure dans la lettre du Président de la République.

En effet, il est à noter qu'une telle coordination n'existe pas, ou, en tout cas, n'est pas suffisante, entre les trois grandes instances que sont l'opération *Enduring Freedom*, l'ISAF, et les agences civiles des Nations unies. Nous nous efforcerons donc de la renforcer, come il est de notre devoir de le faire.

C'est d'ailleurs dans cette attente, et sur la suggestion de la France, que M. Ha été nommé représentant spécial du secrétaire général de l'ONU, afin de coordonner les missions des Nations unies, même s'il n'aura malheureusement pas les moyens de coordonner l'ensemble. Cela était tout à fait indispensable, et Henry Hyde fera, je le crois, un bon travail.

Certains orateurs ont évoqué la situation de l'agriculture en Afghanistan. Je rappellerai, à cet égard, que 2 % de l'aide publique sont consacrés à l'agriculture, ce qui, il est vrai, est grandement insuffisant. Mais pour que les paysans afghans, qui représentent la majorité de la population, puissent bénéficier de cette aide, il faut de la sécurité. De même, pour construire les lignes électriques, très beau projet s'il en est, il faut de la sécurité !

Certes, l'insécurité est cantonnée à une portion réduite du territoire, mais c'est surtout là que vivent les Afghans ! Or, le territoire de ce pays est immense et presque vide, et il n'est pas intéressant d'y construire uniquement des lignes électriques.

Ne croyez pas que nous obéissions à un réflexe en quelque sorte militariste – et quand je dis militariste, il ne s'agit pas du tout d'un terme péjoratif ! –, pour le seul plaisir d'envoyer 1 000 hommes supplémentaires en Afghanistan ! Ce chiffre reste, d'ailleurs, à confirmer. En effet, je vous rappelle, madame Demessine, que, avant-hier, à Buckingham, aucun chiffre n'a été prononcé ni aucune décision prise devant le Parlement anglais.

Nous avons répété, comme l'avait dit le Président de la République devant la conférence des ambassadeurs, que nous augmenterions notre effort si les conditions stipulées dans la lettre adressée aux chefs d'État étaient remplies. Cela me paraît non seulement raisonnable, mais absolument nécessaire.

Je crois avoir répondu, même si ce fut trop rapidement, à vos remarques tout à fait pertinentes.

Ce n'est pas la guerre que nous souhaitons, ce n'est pas pour un éternel combat que nous nous sommes engagés. Il est toujours plus facile d'envoyer des troupes dans un pays que de les en retirer.

M. Jean-Louis Carrère. Alors, n'envoyons pas d'hommes supplémentaires !

M. Bernard Kouchner, ministre. Je voudrais donner ici quelques indications quant à la longueur des missions de paix.

La durée d'une mission de paix couvre, en général, une génération, c'est-à-dire vingt ou vingt-cinq ans.

Je vous rappelle ainsi que nous sommes au Kosovo depuis neuf ans, en Bosnie depuis dix-sept ans, en République démocratique du Congo depuis quinze ans, sur le plateau du Golan depuis trente-cinq ans, en Côte-d'Ivoire depuis six ans, au Liban depuis trente ans et à Chypre depuis trente-cinq ans.

M. Gérard Longuet. Au Liban, depuis Napoléon III !

M. Bernard Kouchner, ministre. Peut-être, mais ce n'était pas exactement la même organisation ! *(Sourires.)*

Nous sommes présents en Afghanistan depuis 2001, c'est-à-dire seulement depuis sept années, ce qui, je suis désolé de le dire, n'est suffisant ni pour changer ni les mentalités, ni pour promouvoir le développement.

Pourtant – je conclurai par là – je dois dire que nos efforts ont été couronnés de succès, même s'ils demeurent, et je le déplore, insuffisants.

De ce point de vue, je rappellerai que la croissance afghane est aujourd'hui de 8 %, c'est-à-dire beaucoup plus que lorsque nous sommes arrivés. *(Protestations sur les travées du groupe socialiste.)*

Ce n'est pas vous qui avez construit les 4 000 kilomètres de routes ; ceux-ci ont pu être réalisés grâce à l'effort des soldats français ! Auparavant, ce chiffre était de 50 kilomètres pas an, et encore !

Je rappellerai, en outre, que les vaccinations qui, à l'heure actuelle, concernent environ 60 % à 70 % des enfants, n'existaient pas et que 80 % des Afghans...

M. Hervé Morin, ministre de la défense. ... ont accès à la santé !

M. Bernard Kouchner, ministre. ... ont dorénavant accès à un dispensaire. Cela n'est pas si mal !

M. Jean-Louis Carrère. Cela justifie-t-il d'envoyer mille hommes supplémentaires ?

M. Bernard Kouchner, ministre. Ce n'est pas en retirant nos troupes que nous pourrions poursuivre ce programme de vaccinations ! Si les vaccinateurs ne sont pas protégés – ce qui implique la présence de soldats –, la campagne s'arrêtera.

Quant aux femmes enceintes, elles sont, pour 35 % à 50 % d'entre elles, prises en charge, ce qui n'était pas le cas auparavant.

Par ailleurs – ce chiffre a été mentionné deux fois, mais il n'est pas inutile de le rappeler – 6 millions d'écoliers, dont un tiers de petites filles, sont scolarisés, alors que, auparavant, aucune école n'existait dans les villages que je connais.

M. Jean-Louis Carrère. Vous êtes le Père Noël !

M. Bernard Kouchner, ministre. Je soulignerai aussi que pour la première fois, en 2004, les femmes ont voté en Afghanistan.

Enfin, je vous rappelle que Hamid Karzaï a été élu et qu'un Parlement représente désormais l'Afghanistan. Cela n'est déjà pas si mal ! *(Applaudissements sur les travées de l'UMP – Protestations sur les travées du groupe socialiste.)*

Par conséquent, en proposant que nous retirions nos troupes d'Afghanistan, vous prendriez une responsabilité folle !

Dois-je vous rappeler qu'en 2001, alors que les socialistes étaient au pouvoir et que je faisais partie du gouvernement, je tenais exactement le même langage et que vous-mêmes le teniez aussi ? *(Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

(M. Adrien Gouteyron remplace M. Christian Poncelet au fauteuil de la présidence.)

PRÉSIDENT DE M. ADRIEN GOUTEYRON

vice-président

M. le président. La parole est à M. le ministre.

M. Hervé Morin, ministre de la défense. Monsieur le président, mesdames, messieurs les sénateurs, comme l'a souligné, Bernard Kouchner, le combat que nous menons ne peut être seulement militaire : c'est une victoire globale que nous devons remporter. C'est pourquoi le Président de la République a souhaité, à l'occasion du sommet de l'OTAN de Bucarest et dans un courrier envoyé aux partenaires de la France, que nous définissions une approche globale à propos de l'Afghanistan.

Cette approche, je le rappelle, intégrerait une amélioration de la gouvernance et ce que l'on appelle « l'afghanisation », c'est-à-dire la possibilité pour les Afghans de progressivement prendre en mains leur destin et d'assurer eux-mêmes les conditions de leur sécurité ; dans certaines zones, ils pourraient exercer certains éléments de leur souveraineté.

Nous avons souhaité mettre en œuvre une approche globale dans le domaine économique, avec un véritable projet de développement, et permettre une meilleure coordination entre les moyens civils et militaires.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. Quel baratin !

M. Hervé Morin, ministre. Nous avons souhaité également qu'une réflexion soit engagée au sujet de la lutte contre le narcotrafic, afin que nous puissions proposer aux paysans afghans une véritable politique de développement agricole. *(Marques de scepticisme sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.)*

M. Didier Boulaud. On va leur proposer de fabriquer du coton ?

M. Hervé Morin, ministre. L'opium exporté dans le monde provient à 92 % d'Afghanistan. Nous avons donc demandé à tous nos partenaires de la FIAS, la Force internationale d'assistance à la sécurité, de demeurer engagés en Afghanistan, demain et après-demain. Ainsi, l'effort que la France sera éventuellement amenée à consentir ne servira pas à compenser les réductions d'effectifs décidées par d'autres pays de l'Alliance ; au contraire, les 49 pays qui participent à la reconstruction de l'Afghanistan doivent accomplir un effort global.

J'observe d'ailleurs que le mouvement que la France pourrait réaliser ne sera pas isolé : de nombreux pays européens envisagent un engagement complémentaire ; ils nous l'ont clairement indiqué au cours des conversations préalables que nous avons eues avec eux.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. On peut toujours y croire !

M. Hervé Morin, ministre. J'évoquerai à présent les soldats français. Depuis que j'ai pris mes fonctions, je me suis rendu à plusieurs reprises en Afghanistan. (*Mme Nicole Borvo Cohen-Seat s'esclaffe.*) La mission qu'y exercent nos soldats requiert un grand professionnalisme. Ils prennent des risques, et certains ont payé leur engagement de leur vie, puisque nous en avons perdu quatorze depuis que nos forces se trouvent en Afghanistan. Leur tâche est d'autant plus difficile qu'ils doivent affronter un ennemi sans visage, qui utilise le terrorisme comme mode d'action, avec, notamment, des engins explosifs improvisés.

Toutefois, nos soldats sont fiers de leur action, et je voudrais faire partager au Sénat leur sentiment : ils ont la conviction que la tâche qu'ils accomplissent dans les vallées d'Afghanistan est absolument décisive pour garantir la liberté et la dignité des hommes et des femmes, et permettre le développement de ce pays.

En effet, nous formons l'armée nationale afghane qui, partie de rien, compte aujourd'hui plus de 50 000 hommes et sera bientôt en mesure de prendre le contrôle d'un certain nombre de districts du pays – elle gère le nord de Kaboul et mène des missions de déminage et de protection des populations. Nous instruisons ses officiers, grâce à un cours pilote, ainsi que ses futures forces spéciales. Nous lui apportons une assistance permanente dans ses programmes de reconstruction.

Mesdames, messieurs les sénateurs, voilà ce que fait l'armée française ! Si vous interrogez les soldats qui se trouvent là-bas, vous constaterez qu'ils sont conscients de prendre des risques et de mettre chaque jour leur vie en jeu, mais qu'ils ont aussi le sentiment d'œuvrer pour la dignité de l'homme, pour la souveraineté d'un pays, pour le progrès et la liberté, et qu'ils sont heureux de l'action qu'ils mènent !

Si vous avez l'occasion d'aller en Afghanistan, je vous garantis que vous y verrez des hommes et des femmes courageux, motivés et fiers de la mission que leur a confiée la France et des opérations qu'ils conduisent chaque jour.

J'en donnerai deux exemples récents. Tout d'abord, l'armée française s'est rendue dans la vallée de Shamally, où elle n'était jamais allée et où les forces de l'Alliance n'avaient pas pénétré depuis plusieurs années. Ensuite, nos troupes ont aidé l'armée nationale afghane à prendre le contrôle de la vallée de Kapissa et à y installer des policiers et les premiers éléments d'une administration.

Si nous ne poursuivons pas cet effort, l'Afghanistan n'a aucune chance de trouver les conditions de son développement et de sa stabilité.

Certes, la présence militaire ne suffit pas, mais l'action de notre pays va bien au-delà : nous contribuons à stabiliser cet arc de crise majeur qui s'étend de l'Atlantique à l'Asie du Sud. Si, par malheur, le retrait de nos forces ou l'insuffisance de notre engagement conduisait au retour au pouvoir des talibans, nous créerions les conditions de notre propre insécurité, car l'Afghanistan a constitué pendant longtemps un foyer de terrorisme.

Or notre présence en Afghanistan est conditionnée aux moyens que nous y engageons. Quelles autres solutions s'offrent à nous ? Si nous partons, nous scellons notre échec : tous les efforts que nous avons consentis jusqu'à présent n'auraient servi à rien, et nous laisserions au terrorisme une extraordinaire base arrière, qui lui permettrait de se développer. Si nous n'accentuons pas notre effort, nous risquons de rester très longtemps présents en Afghanistan, alors même que le Président de la République a souligné que nous n'avons pas vocation à y maintenir des troupes éternellement.

Mme Nicole Borvo Cohen-Seat. C'est sûr !

M. Hervé Morin, ministre. C'est pourquoi tous les pays de l'Alliance atlantique doivent consentir des efforts considérables, et éventuellement les intensifier, me semble-t-il, en matière de développement, de gouvernance, d'administration et peut-être de présence militaire. Grâce à tous ces efforts, l'action entreprise depuis six ans ne sera pas vaine...

M. Jean-Louis Carrère. Quelle dialectique !

M. Hervé Morin, ministre. ... et l'Afghanistan pourra retrouver la stabilité et la sécurité à laquelle ce pays a droit, comme toutes les nations au XXI^e siècle. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. Jean-Louis Carrère. Vous aurez du mal à convaincre les Français !

M. le président. Le débat est clos.

M. Robert Bret. Et le vote ?

M. le président. Acte est donné de la déclaration du Gouvernement, qui sera imprimée sous le n° 250 et distribuée.

Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à vingt et une heures quarante-cinq.

La séance est suspendue.

(*La séance, suspendue à dix-neuf heures quarante, est reprise à vingt et une heures quarante-cinq, sous la présidence de M. Guy Fischer.*)

PRÉSIDENCE DE M. GUY FISCHER

vice-président

M. le président. La séance est reprise.

12

CONTRATS DE PARTENARIAT

Suite de la discussion d'un projet de loi

M. le président. Nous reprenons la discussion du projet de loi relatif aux contrats de partenariat.

Dans la suite de la discussion générale, la parole est à M. Daniel Dubois.

M. Daniel Dubois. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, depuis l'ordonnance du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, seuls vingt-neuf

contrats ont été attribués – vingt-deux par les collectivités territoriales, sept par l'État –, représentant un montant de 3,3 milliards d'euros. Il convient d'ajouter que cent trente-cinq autres contrats sont aujourd'hui en cours de négociations, pour 7,5 milliards d'euros.

Pourquoi ces contrats de partenariat ne connaissent-ils pas le développement escompté, alors qu'ils présentent, par leur approche globale qui va de la conception à l'exploitation, un gage de réelle efficacité ? Celle-ci repose à la fois sur une expertise préalable complète et sur une maîtrise globale de la chaîne de réalisation. De plus, elle est le gage d'économies financières dans le montage des projets, par la mise en œuvre de *process* innovants et optimisés.

Ces contrats de partenariat favorisent également l'étalement de la dépense dans le temps et, sans aucun doute, une réelle maîtrise des coûts.

Toutefois, monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, au-delà de ces principes, je suis intéressé par ce nouveau type de contrat parce que le projet de partenariat mené actuellement par Voies navigables de France – la construction du canal Seine-Nord Europe – traverse le département de la Somme sur près de la moitié de son parcours.

Ce projet est estimé à 4 milliards d'euros. Je rappelle à cette occasion que j'avais déposé un amendement lors de l'examen du projet de loi relatif à la sécurité et au développement des transports, afin de permettre à Voies navigables de France de recourir au contrat de partenariat. Cet amendement a été adopté et permet à Voies navigables de France de financer le développement des infrastructures de transport fluvial, alors que, auparavant, cette possibilité était limitée à l'entretien des écluses et des barrages à gestion manuelle.

Le canal Seine-Nord Europe à grand gabarit est le maillon central du projet de liaison fluviale Seine-Escaut. Il est inscrit au rang des trente projets prioritaires européens en matière de transports. Ce canal reliera, à terme, les bassins de la Seine et de l'Oise au réseau fluvial nord-européen.

Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, j'ai souhaité prendre cet exemple pour illustrer l'importance des contrats de partenariat pour ce type de projets, dont l'envergure participera à l'équipement de la France, à son développement durable ainsi qu'à sa croissance.

Le projet de loi que vous nous présentez aujourd'hui, madame la ministre, participe à ce même objectif. Pour autant, il ne doit pas oublier le cadre fixé par le Conseil constitutionnel, qui précise que ce type de contrat, qui déroge au droit commun de la commande publique, doit rester exceptionnel.

En effet, je viens de le souligner, il suscite aujourd'hui un très faible engouement. Je passerai rapidement sur les raisons de ce déficit, le rapporteur, les rapporteurs pour avis et les différents orateurs qui m'ont précédé les ayant déjà excellemment rappelées. Toutefois, au nombre de ces causes se trouvent notamment un problème de concurrence avec les autres types de partenariat public-privé, des critères d'ouverture très contraignants, un régime juridique désavantageux, un régime fiscal peu attractif et, sans aucun doute, un réel frein administratif lié bien souvent à une mauvaise connaissance de ce montage et peut-être à un excès de prudence des services de l'État.

Quelles sont les solutions que prévoit ce projet de loi pour relancer ce partenariat public-privé ? Elles portent à la fois sur l'élargissement du champ d'application de ce contrat de partenariat et sur la clarification de son régime juridique et fiscal.

D'une part, l'élargissement du champ d'application concerne la possibilité d'utiliser les partenariats public-privé quand les conclusions de l'évaluation préalable présentent un bilan avantageux. Il est vrai que nous pouvons néanmoins nous interroger sur la constitutionnalité d'un tel ajout, dans la mesure où ce cas d'ouverture peut être éloigné du principe d'intérêt général, qui est une condition indispensable du Conseil constitutionnel pour déroger au droit commun de la commande publique.

D'autre part, le projet de loi ajoute de nouvelles voies d'accès sectorielles. Il s'agit notamment de l'enseignement supérieur, de la recherche, des infrastructures de transport s'inscrivant dans un projet de développement durable – je viens de l'évoquer –, la rénovation urbaine, l'amélioration de l'accessibilité des personnes handicapées ou à mobilité réduite.

Une modification de l'ordonnance en ce sens était d'ailleurs très attendue. Elle permet de tenir compte de l'une des critiques les plus fréquentes, à savoir le champ d'application trop restreint d'un tel contrat.

S'agissant des voies d'accès sectorielles, elles permettent de recourir au contrat de partenariat avec beaucoup plus de facilité, puisqu'elles dispensent le maître d'ouvrage d'en justifier l'utilisation. Permettez-moi toutefois, madame la ministre, d'émettre une réserve sur l'échéance de 2012, qui sera sans aucun doute un frein majeur à la mise en œuvre de ces projets.

Le projet de loi prévoit également de clarifier le régime juridique des contrats de partenariat et d'améliorer leur régime fiscal.

L'ensemble de ces propositions va incontestablement, là aussi, dans le sens d'une plus grande attractivité de ces contrats.

Le rapporteur saisi au fond et les deux rapporteurs saisis pour avis proposent différentes modifications. Je souhaite à cette occasion relever l'intérêt du travail qu'ils ont effectué, chacun apportant un éclairage complémentaire dans l'analyse globale de ce texte. Je pense, en particulier, à la proposition de notre collègue Charles Guéné, rapporteur pour avis de la commission des finances, qui insiste sur la nécessité de faire de la consolidation des engagements financiers liés aux partenariats public-privé dans la dette publique le principe et la déconsolidation l'exception. Ainsi prendrons-nous en compte l'impact financier et comptable réel, ce qui permettra d'éviter toute fuite en avant et un accroissement excessif de l'endettement des collectivités et de l'État.

Plus généralement, nous souscrivons à l'ensemble des propositions émises, qu'elles émanent du Gouvernement ou des rapporteurs. Mais nous savons aussi, madame la ministre, que ce nouvel outil de commande publique doit trouver rapidement son rythme de croisière : 2012, c'est demain ! Il doit, pour cela, être accompagné dans sa mise en œuvre par un réel service après-vente.

C'est pourquoi nous demandons qu'un cadre méthodologique de référence soit rapidement déterminé et mis à disposition des décideurs publics. Il devra non seulement comporter des formations spécialisées à destination des agents publics, notamment des maîtres d'ouvrages publics,

mais aussi s'appuyer sur un réseau de retour d'expérience. En outre, il sera indispensable de mettre en œuvre des outils adaptés pour l'évaluation préalable. Ce sera difficile.

Ce point constitue, en effet, la phase la plus délicate et la plus compliquée, en particulier pour les collectivités territoriales, qui ne disposent pas des services et des compétences suffisantes pour procéder à une évaluation pertinente susceptible de conditionner le recours au contrat de partenariat. Or, il faut le rappeler, les collectivités territoriales représentent 73 % de l'investissement public et sont donc des acteurs incontournables de la croissance.

Enfin, comme le proposait le rapporteur, Laurent Béteille, il serait très certainement utile de créer un code de la commande publique. Cela permettrait non seulement d'avoir une meilleure lisibilité du droit en la matière, mais aussi de distinguer plus clairement les différents types de partenariats publics-privés et la réglementation qui s'y rattachent pour chacun d'eux.

C'est pourquoi il est impératif, madame la ministre, d'accorder une attention particulière à l'organisation d'un réseau d'information et de soutien logistique à la mise en œuvre des contrats de partenariat. Depuis le mois de décembre 2007, un programme de formation spécifique a été mis en place, ce dont nous nous réjouissons. Cependant, nous devons encore redoubler d'efforts si nous voulons rendre intelligible et accessible le droit de la commande publique et, surtout, si nous voulons que le contrat de partenariat représente une part significative de cette dernière.

Enfin, et je conclurai sur ce point, il me semble important de privilégier ce mode de partenariat comme outil d'accompagnement d'un programme d'équipement d'intérêt national, qui n'oublie pas le développement local.

En effet, si la globalisation des marchés permet une meilleure gestion et une meilleure efficacité dans la conduite des projets, elle ne doit pas se faire au détriment des entreprises locales.

M. Jean-Pierre Sueur. Alors que faire ?

M. Daniel Dubois. Lors de l'examen du projet de loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, notre groupe avait, à maintes reprises, exprimé son inquiétude sur l'accessibilité des entreprises locales à ce type de contrat.

M. Jean-Pierre Sueur. Paroles !

M. Daniel Dubois. Mon cher collègue, ces craintes ont été en partie levées,...

M. Jean-Pierre Sueur. Pas du tout !

M. Daniel Dubois. ...puisque, parmi les critères de choix du candidat, doit figurer la part d'exécution du contrat que le candidat s'engage à confier à des petites et moyennes entreprises et à des artisans. Il me semble important d'insister sur ce critère d'attribution dans les différents documents explicatifs. À défaut, ces projets n'auront aucun impact sur l'économie locale. En outre, la croissance escomptée, via un programme de projets d'intérêt national, serait limitée.

Telles sont, monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, les remarques dont je souhaitais vous faire part, en indiquant que le groupe UC-UDF soutiendra l'ensemble des mesures proposées. *(Applaudissements sur les travées de l'UC-UDF et de l'UMP, ainsi que sur certaines travées du RDSE.)*

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Sueur.

M. Jean-Pierre Sueur. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, quelles sont les raisons qui, en définitive, justifient le dépôt de ce projet de loi ? Je me souviens que, dans cet hémicycle même, on nous a d'abord expliqué que la loi d'habilitation qui constitue le fondement de l'ordonnance du 17 juin 2004 était fort bien faite, puis que cette ordonnance était elle-même de bonne qualité. La question – nous la connaissons tous et elle doit être examinée de manière très objective – est de savoir si les contrats de partenariat doivent être une formule à caractère dérogatoire ou s'il faut tendre à leur généralisation.

Les membres du groupe socialiste du Sénat s'étaient donné beaucoup de mal en saisissant, et à deux reprises, le Conseil constitutionnel pour obtenir, notamment, la décision du 26 juin 2003, que vous avez bien voulu qualifier en commission, madame la ministre, d'« admirable », ce dont je vous remercie. C'est une bonne appréciation.

Nous nous sommes aussi donné beaucoup de mal en saisissant le Conseil d'État, qui a rendu un arrêt très intéressant sur le sujet.

Pourquoi avons-nous agi ainsi ? Parce que les contrats de partenariat présentent la spécificité de permettre le choix entre des « paquets » de prestations très importantes et très diversifiées. Lorsque l'on désigne l'opérateur qui va être titulaire du contrat de partenariat, on choisit un groupe, lequel groupe va faire le choix non seulement de l'architecte et de toutes les entreprises représentant l'ensemble des corps de métiers nécessaires à la réalisation envisagée, mais aussi du banquier, qui assurera le financement, ainsi que des entreprises qui seront respectivement chargées de l'exploitation, de la maintenance et de l'entretien.

La première question que je veux poser est toute simple. Est-il raisonnable, est-il bénéfique, madame la ministre, d'effectuer tous ces choix en une seule fois ?

Concrètement, comment cela se passe-t-il ? Vous avez des « paquets » de prestations. Le major, puisque tel est le terme consacré, va présenter le premier « paquet » incluant tel architecte ; il a recours à telles entreprises représentant différents métiers, à tels exploitants, à telles sociétés assurant la maintenance et l'entretien. Toutes les prestations doivent être choisies « en bloc ». On ne peut pas soutenir que tel banquier est meilleur ou que le projet de tel architecte est plus adapté. On ne peut pas plus mettre en concurrence plusieurs entreprises du bâtiment pour chaque corps de métier.

Madame la ministre, pourquoi faut-il qu'il en soit ainsi ?

Dans toute notre tradition des marchés publics ou des délégations de service public, la concurrence est favorisée. Eh bien, mes chers collègues, je suis à cette tribune pour plaider en faveur de la concurrence.

Une fois retenu tel ou tel major, le major n° 1, le major n° 2, le major n° 3, le choix est définitif, aucune mise en concurrence n'est plus possible. C'est le major qui choisit tout !

Nous avons tous connaissance des remarques qui ont été formulées par les différentes parties prenantes.

Relevons, tout d'abord, celles des architectes. Vous savez bien que la loi actuelle prévoit qu'à partir d'un certain seuil de travaux un concours d'architecture doit être organisé. En quoi est-ce néfaste ? D'aucuns rétorqueront que le major retenu est remarquablement intelligent et qu'il ne manque pas de choisir un bon architecte, de surcroît bien vu dans la région ou le département considéré. Soit, mais il n'en reste

pas moins que c'est le choix du major, et de lui seul. Les autres architectes n'ont ni la liberté ni même la possibilité de présenter leur candidature.

Quant aux entreprises, c'est également le major qui, seul, va les choisir toutes. Bien sûr, il aura l'intelligence de retenir telle ou telle entreprise locale, peut-être même une, deux ou trois PME. Si un travail de gros œuvre, de plomberie, de chauffage, d'éclairage doit être effectué, les différentes entreprises susceptibles d'être candidates ne pourront en aucun cas présenter leur candidature. Elles n'en ont pas le droit, elles n'en ont pas la possibilité. Le Syndicat national des entreprises de second œuvre, le SNSO, qui lutte contre ce projet de loi, souhaite que les entreprises de second œuvre puissent avoir accès aux différents marchés. Or, dans cette formule, c'est impossible.

De la même manière, nous avons reçu de nombreux représentants des PME. Mon cher collègue, vous avez indiqué, voilà quelques instants, que l'ordonnance, dans sa grande libéralité, prévoit un certain pourcentage accessible aux PME. Certes, mais qu'est-ce que cela signifie ? Le titulaire du contrat de partenariat choisira tout simplement de manière discrétionnaire la ou les PME, tandis que, avec les marchés que nous connaissons, toute entreprise peut faire acte de candidature et entrer en concurrence avec les autres. Voilà qui n'existe plus avec les contrats de partenariat.

Nous avons également reçu des représentants de la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment, la CAPEB. Il ressort de leur expérience que, soit ils réussissent par hasard à être retenus par un groupe ou plutôt par le sous-traitant d'un sous-traitant de ce groupe, mais aux conditions par lui fixées, soit ils n'existent pas.

Je conçois qu'un tel système soit retenu, mais seulement lorsqu'une circonstance impose d'agir ainsi. Ainsi, dans sa grande sagesse, le Conseil constitutionnel a estimé qu'en cas d'urgence ou de complexité on peut admettre de recourir au contrat de partenariat.

Nous ne sommes pas par principe défavorables à ce type de contrat. Nous pensons que cet outil doit exister, mais – et tel fut l'objet de l'action que nous avons menée par deux fois auprès du Conseil constitutionnel et une fois auprès du Conseil d'État – à condition que le recours à un tel outil soit encadré par des conditions strictement précisées.

Madame la ministre, comme je le rappelais au début de mon propos, vous avez qualifié la décision du Conseil constitutionnel du 26 juin 2003 d'« admirable ». Or le Conseil a considéré que « la généralisation de telles dérogations au droit commun de la commande publique ou de la domanialité publique serait susceptible de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles inhérentes à l'égalité devant la commande publique, à la protection des propriétés publiques et au bon usage des deniers publics ». Je suppose, madame la ministre, que vous êtes en accord avec le Conseil, et, d'ailleurs, il ne pourrait pas en être autrement, puisque, comme il a été indiqué dans une autre circonstance que je ne ferai qu'évoquer en cet instant, les décisions du Conseil constitutionnel s'imposent à toutes les autorités publiques. Par conséquent, la décision précitée s'impose à vous comme à nous.

À cet égard, je suis quelque peu inquiet de certains des propos qui ont été tenus cet après-midi. Si l'on considère en effet que le projet de loi tend à expliciter les conditions fixées par le Conseil constitutionnel, on pourrait plaider, de manière purement formelle, que la décision du Conseil serait respectée. Mais un certain nombre d'orateurs, que vous avez entendus comme moi, madame la ministre, nous

ont affirmé que cette décision du Conseil constitutionnel était trop restrictive et que d'autres critères devaient être fixés, d'autres circonstances prévues. Si telle est votre interprétation, madame la ministre, alors la décision du Conseil constitutionnel n'est pas respectée, ce qui vous place dans une situation assez problématique.

Encore une fois, on ne peut pas tout à la fois prétendre respecter la décision du Conseil et soutenir que d'autres circonstances doivent être ajoutées, puisque, selon le Conseil constitutionnel, le système n'est conforme à la Constitution que dans les deux cas d'urgence et de complexité.

M. Laurent Béteille, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. Mon cher collègue, vous citez des exemples ; vous n'avez pas lu le principe général !

M. Jean-Pierre Sueur. Je vais vous répondre en analysant les deux circonstances que l'on nous propose d'ajouter.

La première est très générale. Si j'ai bien compris, il suffit que l'évaluation montre que le recours au contrat de partenariat est « plus avantageux » pour que l'on soit fondé à faire appel à un contrat de partenariat plutôt qu'aux autres formes de marché public qui existent. Mes chers collègues, il s'agit d'un dévoiement de la décision du Conseil constitutionnel, car ce « plus avantageux » est très vague et, en quelque sorte, ne signifie rien.

M. Charles Guené, rapporteur pour avis de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation. Pour les deniers publics, c'est intéressant !

M. Éric Doligé. D'un point de vue philosophique, la notion est peut-être difficile à appréhender, mais, sur le plan financier, c'est facile !

M. Jean-Pierre Sueur. Monsieur Doligé, je suis très intéressé par votre remarque, car, précisément, loin de faire ici de la philosophie, je demande simplement que l'on m'explique comment on prouve qu'un tel système est plus avantageux financièrement, économiquement pour les finances publiques. L'ordonnance prévoit une évaluation préalable. Pour ce qui est de l'État, cette évaluation doit être réalisée soit par la mission présidée par M. de Saint-Pulgent, soit par d'autres organismes agréés par l'État. Rien de tel n'étant prévu pour les collectivités locales, ces dernières peuvent faire appel à tout évaluateur de leur choix.

Mes chers collègues, je veux vous démontrer, et ma tâche sera aisée, qu'il est impossible de prouver que le recours au contrat de partenariat est plus avantageux économiquement et financièrement.

M. Éric Doligé. Mais non !

M. Jean-Pierre Sueur. Je m'explique, mon cher collègue.

Prenons le cas d'une collectivité qui opte pour un contrat de partenariat. Dans un premier temps, elle est bénéficiaire d'une réalisation qu'elle ne paie pas : c'est magnifique ! Mais cette même collectivité devra verser un loyer pendant dix ans, vingt ans, trente ans ou quarante ans. Qui, aujourd'hui, en 2008, peut prouver que, dans trente ans, le calcul économique penchera en faveur du contrat de partenariat ? Qui pourra démontrer que les sommes ainsi supportées par la collectivité auront été moindres que si elle avait contracté un emprunt et recouru aux procédures classiques des marchés publics ?

Rien ne permet aujourd'hui de le faire, le nombre des variables indéterminées qui interviendront au cours des trente prochaines années et qui pèseront dans le calcul est

bien trop élevé. *Quid* du coût de l'énergie, du prix de la construction ? *Quid* des innovations ? *Quid* des modifications de la fiscalité ou de la législation ?

À celui qui pourra démontrer qu'en l'an 2030 ou en l'an 2040 le contrat de partenariat aura été bénéfique pour la collectivité considérée ou pour l'État, j'adresse toutes mes félicitations, mais je prétends, moi, qu'il ne démontrera rien. Finalement, pour cette fois faire de la philosophie, mes chers collègues, on fait ici le pari, un pari pascalien, que ce sera plus avantageux pour la collectivité.

Donc, je mets en cause ce caractère avantageux ou plus avantageux posé comme le fruit d'une éventuelle démonstration et qui, en fait, n'est qu'une assertion.

J'en viens à la seconde circonstance introduite par le projet de loi.

Il est proposé d'inscrire dans la loi que, jusqu'en 2012, sont urgents les projets relatifs à la police, à la justice, aux implantations du ministère de la défense, aux universités, à l'enseignement, à l'environnement, à la politique de la Ville, aux réalisations urbaines, aux transports, aux hôpitaux, et j'en passe. Franchement, qui peut penser que de tels projets présentent un caractère d'urgence lié à des circonstances imprévisibles ? En réalité, vous organisez clairement le dévoiement de la décision du Conseil constitutionnel. (*Exclamations sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF.*) Mais oui, mes chers collègues, car tout ou presque serait urgent jusqu'en 2012 !

Madame la ministre, mes chers collègues, le dispositif de ce projet de loi est vraiment très ambigu : soit on en reste à la logique de l'ordonnance de 2004 et ce dispositif est dérogoratoire, soit on veut le généraliser *de facto*, tout en prétendant respecter la logique du Conseil constitutionnel, mais il suffit d'analyser le texte pour constater, c'est patent, que l'on est sorti de cette logique. De surcroît, pour ce qui concerne l'évaluation, personne, vraiment personne, ne peut dire ce qu'il en est.

Puisque nous allons revenir sur tous ces points lors de la discussion des articles, mes chers collègues, je terminerai mon intervention en citant la Cour des comptes, puisqu'elle a eu à examiner quelques réalisations. Chacun reconnaît l'autorité et la hauteur de vues de M. Philippe Séguin. Je tiens donc à citer les propos qu'il a tenus lors de la présentation du rapport public annuel 2008 de la Cour des comptes au Sénat, le 6 février dernier. Selon le Premier président, « le recours à des montages dits "innovants", sortes de partenariats public-privé », a pour résultat que « ces "innovations" ne visent en fait le plus souvent qu'à faire face à l'insuffisance de crédits immédiatement disponibles » et entraînent « des surcoûts très importants pour l'État ». C'est ce que montre, en tout cas, le rapport de la Cour des comptes que nous avons en notre possession.

En ce qui concerne le financement, M. Séguin ajoute que, dans les contrats de partenariat, beaucoup de surcoûts sont liés au fait que « l'on semble avoir oublié que l'État emprunte à un taux plus faible que les sociétés privées auxquelles il est fait appel pour ce type de montage ». Ce n'est pas négligeable, monsieur Doligé, mais je pense que vous allez me répondre et je vous écouterai avec beaucoup d'attention, comme toujours ! (*Sourires.*)

Je lis avec beaucoup d'intérêt les productions des officines qui démontrent de manière péremptoire que les collectivités ont un intérêt manifeste à recourir à ce type de procédure, mais je constate qu'il ne s'agit en rien de démonstrations ! Quant à moi, je plaide devant vous, mes chers collègues,

pour que l'on reconnaisse la spécificité des métiers, comme celui d'architecte : il n'est pas sain que les majors décident de tous les projets d'architecture. Il est sain de pouvoir organiser des concours d'architecture ; il est sain de pouvoir mettre en concurrence les entreprises, qu'il s'agisse de construction, d'entretien, de maintenance ou d'exploitation, comme il est sain de pouvoir mettre en concurrence les banques !

Voyez-vous, mes chers collègues, j'ai l'impression – mais peut-être ai-je tort – de tenir un discours tout à fait libéral par certains aspects...

M. Laurent Béteille, *rapporteur*. Vous avez encore des efforts à faire !

M. Jean-Pierre Sueur. ... parce que le ressort principal du libéralisme, c'est la concurrence ! (*Mme Janine Rozier s'exclame.*) Vous contestez le caractère libéral de mon propos, ma chère collègue, mais j'aimerais que vous m'expliquiez pourquoi !

Le ressort du libéralisme, c'est le respect de la concurrence, qui doit être favorisée au maximum. Si vous prétendez que la concurrence est respectée lorsque trois entités régissent tout et décident de tout pendant trente ans dans la poursuite d'un objectif qui relève manifestement de l'intérêt public, j'y vois, quant à moi, une singulière réduction et un véritable appauvrissement de la concurrence ! Si vous pensez que j'ai tort, expliquez-moi pourquoi.

Ce texte représente un véritable appauvrissement de la concurrence auquel on ne peut consentir que face à des situations complexes, urgentes et imprévues. Dans ces cas-là seulement, il est bon de disposer de tels outils dans la panoplie des dispositifs envisageables. Sinon, je pense que la généralisation de ces procédures exceptionnelles est tout à fait injustifiée. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

M. Jean-Jacques Hyst, *président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale*. M. Sueur, chantre du libéralisme...

M. le président. La parole est à M. Paul Girod.

M. Paul Girod. Monsieur le président, madame le ministre, mes chers collègues, j'ai l'impression de m'insinuer dans un dialogue entre nos collègues Sueur et Doligé...

M. Jean-Pierre Sueur. Nous dialoguons souvent !

M. Éric Doligé. Nous vivons ensemble ! (*Sourires.*)

M. Paul Girod. Nous avons pu, à l'occasion de ces échanges, découvrir la richesse de la vie politique du Loiret. (*Nouveaux sourires.*)

Je suis d'autant plus confus de venir exprimer dans ce débat quelques idées quelque peu différentes, mais je vais tenter d'expliquer les raisons pour lesquelles je trouve, moi, que ce projet de loi est bon, même si, ici ou là, un certain nombre de corrections ou d'améliorations mériteraient d'y être apportées.

En écoutant les interventions de cet après-midi, à commencer par celle de notre ami du groupe CRC M. Billout, puis celle de M. Sueur, il y a un instant, j'ai eu l'impression que se prolongeait ici le vieux débat qui résumait l'organisation des sociétés humaines à la fatalité de la lutte des classes.

M. Jean-Pierre Sueur. Non, je n'ai jamais dit cela !

M. Paul Girod. Vous ne parlez certes plus de lutte des classes, puisqu'elle est un peu passée de mode – un certain nombre de nos collègues ont mis du temps à s'en apercevoir –...

M. Pierre-Yves Collombat. Dites plutôt « fraternité des classes » !

M. Paul Girod. ... mais de la lutte du bien contre le mal, le bien étant incarné par le public et le mal, par le privé ! (*Exclamations sur les travées du groupe CRC et du groupe socialiste.*)

Mme Annie David. Ne soyez pas aussi manichéen !

M. Paul Girod. Toute tentative de compromis ou de collaboration entre l'un et l'autre est marquée de l'héritage de la condamnation d'Ève au jardin d'Éden et tout ce qu'on peut dire sur le sujet doit être considéré avec une extrême prudence.

On peut toujours conserver ses positions de principe, mais le rôle des élus, me semble-t-il, consiste à faire en sorte que la gestion des intérêts de notre peuple soit assurée au mieux, le plus efficacement possible.

Mme Annie David. C'est sûr !

M. Paul Girod. Regardons ce qui se fait à l'étranger : nous observons beaucoup d'exemples de collaboration entre les forces économiques du privé et les soucis politiques et altruistes du public.

M. Pierre-Yves Collombat. Il y a quelques résultats intéressants !

M. Paul Girod. Je sais bien que rien n'est comparable d'un pays à l'autre et que, dans notre pays, un certain nombre de dispositions anciennes, telles que la délégation de service public, ont déjà introduit certaines facilités qui peuvent expliquer que ces fameux partenariats public-privé ou contrats de partenariat – selon la nouvelle terminologie – se soient moins développés qu'ailleurs. C'est vrai, mais il n'empêche qu'un certain nombre de réussites observées à l'étranger sont fondées sur l'idée que des complémentarités existent entre les deux secteurs. Peut-être faut-il faire un effort pour les trouver, tout en examinant les difficultés que pourrait soulever l'application du texte qui nous est présenté.

Certaines de ces difficultés sont véritables, en particulier celles que rencontrent les PME pour trouver leur place dans ce système : un certain nombre de dispositions réglementaires devront être envisagées pour que les PME puissent être présentes dans les réalisations résultant de contrats de partenariat.

Le projet de loi soulève un autre problème et la commission des lois, me semble-t-il, l'a convenablement résolu : il s'agit du désengagement – autrement dit, de la cession de créance – du partenaire privé en cours de contrat. La solution proposée par le rapporteur de la commission des lois me paraît raisonnable, et ce n'est pas parce qu'elle date de notre ami Étienne Dailly qu'elle devrait être rejetée.

M. Jean-Jacques Hyest, *président de la commission des lois.* Puisque ça marche !

M. Paul Girod. Outre le fait qu'il est l'un de ceux qui m'ont guidé dans cette maison, et le président de la commission des lois l'a également bien connu pour des raisons évidentes, Étienne Dailly savait de quoi il parlait en matière de pactes financiers. Je pense donc que la solution de la « cession Dailly » est intéressante.

Mais – je monte tout doucement dans l'échelle des difficultés – il est une objection qui me soucie plus, dans la mesure où j'ai l'honneur d'être le rapporteur spécial de la dette publique et du service de la dette au sein de la commission des finances : il s'agit du problème de la consolidation.

On peut concevoir, il est vrai, le partenariat public-privé comme un paravent destiné à dissimuler aux autorités européennes la réalité du montant de la dette publique. Sur cette question, l'office statistique de la Commission européenne, Eurostat, a rendu une sorte de jugement de Salomon, pas toujours convaincant dans la totalité de ses considérants, disant qu'à partir de l'instant où l'essentiel des risques est supporté par le partenaire privé, les engagements ne relèvent pas de la dette publique, mais que, si l'essentiel des risques est du côté public, ces engagements doivent être intégrés à la dette publique, avec la prise en compte d'une notion de performance... Très honnêtement, madame la ministre, je ne suis pas absolument certain que les décisions d'Eurostat offrent une base suffisante qui nous garantisserait d'échapper à certains procès d'intention !

Je souhaite donc que l'on puisse disposer, hors bilan de l'État, d'un état régulier des engagements de celui-ci. Ce souci est encore plus grand lorsqu'il s'agit de partenariats souscrits par des collectivités territoriales : je souhaite là très ardemment que les textes réglementaires définissent de quelle manière une collectivité territoriale sera amenée à présenter à l'ensemble de ses mandants, hors compte administratif, notamment la réalité et la totalité de ses engagements ainsi que leur durée, afin qu'une publicité minimale soit respectée.

Je voudrais en revenir à l'essence même de la nécessité du partenariat public-privé, et vous faire part d'une réflexion tirée de l'expérience que j'ai vécue. Je suis malheureusement obligé d'évoquer ici – il faut choisir les mots avec prudence – ce que j'ose à peine appeler la suffisance de certaines de nos administrations qui, notamment parce qu'elles sont des services de l'État, pensent qu'elles savent tout, sont capables de tout concevoir et que le reste ne relève plus que de modalités d'exécution, comme le choix d'un architecte, notamment. Cette prétention est infondée et c'est sur ce point que je m'oppose totalement à notre collègue Jean-Pierre Sueur !

La preuve est très facile à apporter lorsqu'une collectivité territoriale s'attelle à une œuvre très originale pour elle, par sa dimension ou par le domaine d'intervention dans lequel elle veut se lancer. Dans ces cas-là, il n'est pas vrai que nos administrations disposent des compétences nécessaires pour faire face à tous les types d'investissement ou à tous les types de programme qui nécessitent, pendant des années et des années, un entretien, des innovations permanentes, entre autres choses.

Je fais plus confiance aux entreprises, exposées en permanence à la concurrence et au marché international, pour avoir la souplesse d'esprit et l'inventivité qui permettent l'adaptation à une situation évolutive et pour présenter aux collectivités publiques – et en collaboration avec elles – un certain nombre de solutions originales que celles-ci seraient incapables de concevoir ni de mettre en œuvre de manière autonome. C'est vrai pour l'État, je pourrais vous donner quelques exemples que j'ai vécus, mais c'est vrai aussi pour les collectivités territoriales.

Récemment, notre ami Gérard Larcher nous donnait l'exemple de sa commune de Rambouillet qui, souhaitant réaliser un équipement culturel de grande importance, ne peut y parvenir avec les moyens de ses seuls services,

si compétents soient-ils. Ou alors, cela signifierait qu'une collectivité territoriale qui a l'ambition de développer un projet original par son ampleur et son objet est tenue de recourir à la tutelle de l'État pour y parvenir : cela n'est pas compatible avec l'esprit dans lequel nous concevons la décentralisation !

Je suis donc de ceux qui pensent que ce système de contrats de partenariat, élargi, assoupli, peut ouvrir à nos collectivités locales comme à l'État un certain nombre de possibilités d'action que, pour des raisons non strictement budgétaires, elles ne pourraient pas envisager sans ce texte.

Madame la ministre, vous aurez le soutien du groupe auquel j'appartiens pour faire en sorte que cette réforme que vous souhaitez et qui va dans le bon sens – peut-être améliorée sur un certain nombre de points importants par le travail des commissions ou par l'apport de tel ou tel de nos collègues – puisse voir le jour le plus rapidement possible. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF*)

M. le président. La parole est à M. Pierre-Yves Collombat.

M. Pierre-Yves Collombat. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, quand on considère le nombre et la variété des possibilités offertes aux partenaires publics et privés de nouer des liens contractuels, des plus anciens, banals et balisés, comme les marchés publics, les délégations de service public, les sociétés d'économie mixte, les baux emphytéotiques – et j'en passe – aux plus acrobatiques, telle « l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public assortie d'une convention de location » qui vient, comme l'a rappelé Jean-Pierre Sueur, d'avoir les honneurs du rapport de la Cour des comptes ; quand on parcourt la liste des opérations en cours ayant fait l'objet d'un contrat de partenariat au sens de l'ordonnance de 2004, qui vont de la construction de collèges, de réseaux d'éclairage public ou de fourniture d'énergie à un hôpital – opérations routinières s'il en est – à des projets aussi complexes que le grand stade de Lille, pour des montants qui s'échelonnent de 2 à 765 millions d'euros, on peut se demander s'il est nécessaire d'étendre à d'autres situations que celles caractérisées par l'urgence et la complexité l'usage de ce type de partenariat !

La réponse à cette question est suggérée dans le projet de loi : pourquoi se priver de recourir à une telle formule quand elle présente « un bilan entre les avantages et les inconvénients plus favorable que ceux d'autres contrats de la commande publique » ? Imparable ! Vive donc la modernisation et l'innovation juridique !

À cela près que, comme l'a dit Jean-Pierre Sueur, un tel bilan comparatif est illusoire. Tout au plus, une fois prise la décision politique de recourir à un contrat de partenariat plutôt qu'à une autre formule, pour des raisons sur lesquelles je reviendrai, peut-on tenter d'établir le coût final du montage pour la collectivité, sans possibilité sérieuse d'y parvenir lorsque les situations sont très complexes et les engagements de très longue durée.

Le biais rédhibitoire de ces études, c'est qu'elles comparent, dans un environnement dont on ne sait comment il va évoluer, l'option du PPP à une autre solution hypothétique, pour laquelle on ne dispose d'aucune donnée. Et puis, que compare-t-on ? Par exemple, s'agissant de la construction et de l'exploitation d'un hôpital, les seuls prix de journée, ou ceux-ci eu égard à la qualité des soins et à la qualification du personnel employé ?

De tels bilans sont aussi sérieux que ceux qui montraient, voilà une vingtaine d'années, la supériorité de la gestion déléguée du service public de l'eau sur sa gestion en régie. Avec le recul, on sait à quoi s'en tenir sur ce point, mais le but a été atteint : le marché français de l'eau est à 72 % confié à des opérateurs privés, ce qui est, paraît-il, l'un des taux les plus élevés au monde.

Ces bilans sont aussi sérieux que l'étaient la certification des comptes d'Enron par le cabinet Andersen, la certification de ceux de L&H par le cabinet KPMG ou la notation des « paquets » de titres par les agences internationales les plus prestigieuses, comme vient de le montrer la crise des *subprimes*.

Avant d'inventer de nouvelles formes de partenariat public-privé, la logique voudrait que l'on procède à une évaluation des formules existantes.

En France, le recul est insuffisant pour que l'on puisse le faire sérieusement. Là où les partenariats public-privé « new look » sont utilisés depuis longtemps, au Royaume-Uni notamment, les jugements sont pour le moins partagés. La littérature et les sites officiels – du gouvernement et des grands groupes privés – vantent évidemment les mérites des partenariats public-privé ; ailleurs on les tient pour des opérations risquées, onéreuses, rendant aux usagers un service de moindre qualité.

Si l'on ajoute à cela que la France, comme l'a rappelé tout à l'heure Charles Guené, ne souffre pas d'un manque d'investissements publics, il devient clair que la volonté d'étendre le champ d'application des PPP ne procède pas d'une démarche technique. La modernisation a bon dos ! Beaucoup de formules éprouvées existent déjà, et les nouvelles représentent encore un pari. La raison de cette volonté d'extension des PPP est non pas technique mais idéologique, pour ne pas dire quasiment théologique. Je m'explique.

Certains orateurs l'ont déjà souligné, les PPP ont d'abord le pouvoir incomparable de transformer la mauvaise dette publique en inoffensive dette privée – inoffensive tant que l'édifice tient debout, évidemment, mais qu'en sera-t-il à l'issue de la crise actuelle ? En l'absence d'urgence ou de complexité du projet, la vertu essentielle des PPP est et demeure de permettre d'améliorer le ratio national d'endettement et de calmer Bruxelles, ce qui n'est tout de même pas un mince avantage. Cela représente 10 milliards d'euros de gagnés à cet égard, nous a dit M. Charles Guené.

Pour les collectivités territoriales aussi, le PPP est un moyen de limiter la dégradation de leur ratio d'endettement et de réduire les inconvénients correspondants, notamment en période d'élections. Si remplacer des charges de remboursement d'emprunt par des frais de fonctionnement ne change rien à la situation financière réelle des collectivités territoriales ou de l'État, le « look » est bien meilleur, et surtout la vulgate idéologique est honorée.

Selon les « tables de la loi », en effet, les acteurs privés font forcément mieux que les acteurs publics. Cela nous a été encore affirmé tout à l'heure. La gestion privée est, par essence, plus efficace que la gestion publique. Il faut donc réduire au minimum le champ d'action de cette dernière, et les PPP constituent un instrument adapté à cette fin.

Les incroyants, dont je suis, ont certes du mal à comprendre comment des opérateurs qui empruntent à des taux plus élevés que les personnes publiques, qui supportent des frais de structure importants, qui doivent distribuer des dividendes à des actionnaires de plus en plus gourmands

et des rémunérations à la hauteur des compétences hors normes de leurs dirigeants, qui, dans le cas des PPP, se font payer au prix fort pour les risques qu'ils acceptent de prendre peuvent, au final, obtenir des coûts de gestion inférieurs à ceux des opérateurs publics. S'ils ne comprennent pas, c'est précisément parce que ce sont des incroyants. S'ils ne l'étaient pas, ils « sauraient », ce qui les dispenserait de comprendre et de s'épuiser à interroger les faits. Ce n'est pas aux faits de justifier la doctrine, c'est à la doctrine de dire le fait.

Ainsi, en juillet 2001, Andrew Smith, alors *Chief Secretary to the Treasury* au pays des merveilles des PPP, déclarait devant la Chambre des communes que, selon un rapport du *National Audit Office* intitulé *PFI and value for money*, c'est-à-dire PPP et compétitivité, les partenariats public-privé, objet de tous les soins du Gouvernement, permettaient de faire une économie de 20 % par rapport aux autres formules de gestion du service public. Fâcheusement, il apparut qu'un tel rapport comparatif de synthèse n'existait pas ; le ministre l'avait tout simplement inventé et s'était contenté de citer deux rapports favorables aux PPP, dont l'un avait été rédigé par le cabinet Arthur Andersen, avant qu'il ne ferme boutique, en ignorant les études qui leur étaient défavorables.

La vérité, dira un député de l'opposition, est que les PPP n'apportent pas plus d'avantages au service public, sont souvent plus coûteux et aboutissent à la fourniture d'un service de moindre qualité.

J'ai donc tendance à douter qu'ils auraient eu jadis la faveur de Colbert, dont vous avez invoqué les mânes, madame la ministre. Vous aurez d'ailleurs noté que, derrière moi, il est resté de marbre ! (*Sourires.*)

La banalisation des PPP n'a en tout cas pas notre faveur, comme vous l'a déjà dit mon collègue Jean-Pierre Sueur et comme je me suis efforcé de vous l'expliquer une nouvelle fois. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC.*)

M. le président. La parole est à M. Éric Doligé.

M. Éric Doligé. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, j'avais préparé quelques notes en vue de vous faire part de mon opinion sur les partenariats public-privé, mais les propos que j'ai entendus jusqu'à présent m'ayant souvent « hérissé le poil », je m'en écarterai quelque peu pour leur répondre !

Je suis à peu près persuadé que tous ceux qui se sont exprimés n'ont jamais expérimenté le partenariat public-privé, ne sont donc pas entrés dans le détail du mécanisme pour voir comment il fonctionne et pour appréhender les difficultés et les avantages du dispositif.

Je voudrais tout de même rappeler que notre pays, comme beaucoup d'autres, évolue dans une conjoncture internationale et dans un environnement particulièrement difficiles et qu'il est de notre responsabilité d'élus d'explorer toutes les voies pouvant permettre d'améliorer la situation et, si possible, de conduire à des économies et d'accélérer les procédures.

Je pense que nous n'avons pas vraiment, dans notre société, le sentiment de l'écoulement du temps. Or le temps, c'est de l'argent ! Quand il faut de cinq à sept ans pour construire un collège alors que cela pourrait être fait en trois ans, quand la réalisation d'une route prend de quinze à vingt ans alors qu'elle devrait être achevée en cinq ou dix ans, cela engendre un coût non seulement financier, mais aussi administratif, qui est considérable. De surcroît, cela a

une incidence au regard de l'aménagement de notre territoire, qui perd de sa compétitivité par rapport à d'autres. Si nous observons bien notre société, nous constatons l'existence d'un certain nombre de difficultés que nous devons surmonter.

Mme la ministre a déclaré, dans son intervention liminaire, qu'il faut moderniser notre économie corporelle et incorporelle. C'est effectivement, à mon sens, un vrai problème. Or en abordant le thème du PPP, nous entrons véritablement dans la modernisation de notre économie incorporelle.

À ce propos, je voudrais relativiser des chiffres qui ont été donnés tout à l'heure. Il est vrai que 73 % des 60 milliards d'euros annuels d'investissements publics proviennent des collectivités territoriales. Cela représente certes des sommes très importantes, mais l'objectif visé, comme cela a été dit lors de différentes réunions de commission, est que la part des PPP atteigne 15 % du montant total. En conséquence, les 60 milliards d'euros que j'évoquais à l'instant ne constituant qu'un sixième de l'investissement à l'échelon national, ce n'est que de 2,5 % de ce dernier dont il s'agit ici. Voyez donc de quoi nous discutons aujourd'hui !

Je trouve quelque peu dommage de consacrer du temps à saisir le Conseil constitutionnel ou le Conseil d'État sur un sujet qui ne représentera, à terme, que 2,5 % de l'investissement national. J'estime qu'il y a mieux à faire.

M. Jean Bizet. Très bien !

M. Éric Doligé. Par ailleurs, je comprends fort bien le lobbying des architectes : il est normal. On se plaignait récemment dans la presse que les parlementaires soient approchés par tels ou tels lobbyistes représentant des professions souhaitant que nous les prenions en considération et que nous les protégeions. De telles démarches me semblent légitimes, mais il faut aussi, à mon sens, protéger le citoyen en modérant les coûts. La réalité indépassable, c'est le coût de ce que l'on fait.

M. Jean-Pierre Sueur. Absolument !

M. Éric Doligé. Certains orateurs ont pris l'exemple de réalisations à l'horizon de trente à quarante ans, disant qu'il était impossible de prouver quoi que ce soit à cette échelle de temps. Peut-être, mais le PPP n'est pas conçu pour que toutes les opérations soient à échéance aussi lointaine.

À cet instant, je voudrais évoquer un exemple qui me paraît intéressant, bien qu'un peu délicat parce que le tribunal administratif doit se prononcer sur cette opération. Cela étant, le collègue en question est construit, il est en service, on ne le fera pas raser et donc tout va bien hormis ce problème administratif. Je vous invite d'ailleurs, très amicalement, monsieur Sueur, à faire un stage au conseil général du Loiret, invitation que j'ai adressée également à M. Attali, qui en aurait bien besoin ! (*Sourires.*)

M. Jean-Pierre Sueur. Il en a plus besoin que moi ! (*Nouveaux sourires.*)

M. Pierre-Yves Collombat. Attali, c'est pourtant la modernisation !

M. Éric Doligé. L'exemple que je vais donc vous présenter me semble assez parlant. J'ai fait construire parallèlement deux collèges, le premier ayant fait l'objet d'un partenariat public-privé, le second, de même capacité, étant réalisé selon le schéma classique.

Le premier collège est achevé. Il est ouvert depuis la rentrée de septembre 2007. Le second collège ouvrira ses portes, si tout va bien et que nous ne rencontrons pas d'obstacle tel que par exemple un appel d'offres déclaré infructueux, à la rentrée de 2009 : deux ans plus tard donc, alors que les deux projets ont été lancés en même temps.

Par ailleurs, si les coûts de réalisation des deux collèges sont équivalents, dans le premier cas sont inclus, pour la durée du contrat et pour le même prix, l'entretien, la fourniture des fluides, les impôts, la maintenance, le chauffage et le gardiennage : le collège qui ouvrira en 2009 coûtera au conseil général environ 20 millions d'euros, l'autre 21 millions d'euros sur dix ans, soit 2,1 millions d'euros par an tout compris. Je peux vous dire que l'économie aujourd'hui démontrée est de 15 %.

Les citoyens devraient, me semble-t-il, être satisfaits d'une telle économie, car ils nous élisent afin que nous employions le mieux possible les deniers qu'ils mettent à notre disposition. De surcroît, nous avons rendu service à la communauté éducative, aux élèves, en un mot nous avons amélioré la situation scolaire.

Je ne voudrais pas prolonger exagérément mon intervention, mais je tiens à revenir sur les propos tenus tout à l'heure par M. Collombat, qui a affirmé que le partenariat public-privé relevait de l'idéologie. Eh bien non ! il s'agit de la réalité économique du terrain : ce dispositif nous permet d'essayer de faire le plus possible avec les moyens dont nous disposons, en dépensant le moins possible. Je peux vous dire que la comparaison entre les deux établissements que j'ai évoqués est à l'avantage de celui qui a fait l'objet d'un partenariat public-privé, dont la réalisation est d'une qualité exceptionnelle.

Pour conclure, j'énumérerai un certain nombre d'avantages du partenariat public-privé que j'ai pu relever et qu'il me paraît intéressant de préciser. J'espère que le tribunal administratif m'entendra, on ne sait jamais ! (*Sourires.*)

Le coût du collège et de l'internat – c'était la première fois que nous réalisons un collège doté d'un internat, l'opération était donc assez complexe – construits dans le cadre d'un PPP était inférieur de 11 %, et même de 15 % à la suite des révisions de prix, à celui de la réalisation du collège de Courtenay.

Le risque de non-livraison à l'échéance prévue est entièrement supporté par le partenaire privé. C'est un point important : en termes de responsabilité, lorsqu'une entreprise privée construit un collège, tout doit être prêt pour la rentrée scolaire, alors que, dans le public, on ne fait qu'essayer d'y parvenir.

La disponibilité immédiate sur le site de l'entreprise permet d'assurer une maintenance courante et les travaux d'entretien, y compris des espaces verts. Pour l'entretien d'un collège, une entreprise privée va s'arranger pour atteindre l'objectif qui lui est fixé, alors que, dans le public, un tel résultat ne peut pas toujours être garanti si les moyens en personnel ne sont pas suffisants. Les règles ne sont pas les mêmes.

Le gardiennage du site est assuré tout au long de l'année, alors que, pour un collège classique, ce n'est le cas que pendant la période scolaire.

Enfin, la qualité du projet ainsi que celle des matériaux et procédés de construction utilisés reflètent l'engagement du partenaire à long terme et son implication dans le choix de la durabilité.

Je vais vous narrer une petite anecdote, pour égayer quelque peu les travaux de notre assemblée.

Dans mon département, lorsque j'ai annoncé, lors de la réunion annuelle des principaux de collège, le projet de collège en PPP, beaucoup ont crié au scandale : le privé allait intervenir dans un domaine public et, qui plus est, dans l'éducation nationale ! L'année suivante, lorsque les principaux ont appris que le collège en question serait repeint au bout de cinq ans, la façade ravalée et la toiture remise à neuf au bout de dix ans, comme le prévoit le contrat, ils voulaient tous que des PPP soient lancés pour leurs établissements. Et pourtant, ils n'étaient pas tous de ma sensibilité politique ! Ils ont donc certainement été quelque peu convaincus.

C'est la raison pour laquelle, monsieur Sueur, je vous invite à venir faire un stage dans mon département : cela permettrait peut-être de rapprocher nos points de vue ! (*Sourires.*)

Madame la ministre, les orientations que vous avez prises dans ce texte vont tout à fait dans le sens que l'on pouvait souhaiter : aux deux voies classiques de recours au PPP, s'ajoutent deux voies supplémentaires qui me paraissent indispensables.

La situation actuelle montre bien que le régime des PPP souffre de quelques difficultés d'appréciation. Il ne faut pas, par exemple, en rester à la notion d'urgence telle qu'on la définissait après la guerre, c'est-à-dire lorsqu'il y a un risque que le bâtiment s'effondre. Aujourd'hui, notre société est confrontée à d'autres formes d'urgences, notamment en termes de qualité ou de services. Je souhaite donc que votre texte soit voté en totalité, avec les quelques petites améliorations qui permettront d'éviter certaines difficultés.

Pour conclure, j'espère que le collège du Loiret sera classé au patrimoine de l'humanité, puisque j'ai cru comprendre que, pour en faire partie, c'est l'originalité – dans ce cas, dans le choix des procédures – qui prime ! (*Sourires.*) Mon collège est en effet le premier de France à avoir été construit en PPP. J'ai été à cet égard très vexé que vous ne l'ayez pas mentionné dans votre propos liminaire, mais je continuerai à le citer en exemple, en espérant qu'un jour vous ferez état des réalisations de mon département ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF.*)

M. Jean Bizet. Très bien !

M. le président. La parole est à Mme la ministre.

Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. Monsieur le président, messieurs les présidents de commission, messieurs les rapporteurs, mesdames, messieurs les sénateurs, je vous remercie de la richesse de ce débat, qui prouve à quel point les PPP, loin d'être un sujet purement technique, sont importants pour notre pays et pour sa modernité.

Monsieur Doligé, c'est avec grand plaisir que je range le collège du Loiret dans la catégorie des ouvrages d'art réalisés grâce à un instrument juridique de qualité ! (*Bravo ! et applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

Messieurs les rapporteurs, je voudrais remercier chacun d'entre vous de la qualité de vos rapports et de vos interventions, ainsi que de la modernité dont vous avez fait preuve dans l'appréhension des questions soulevées par le PPP. Monsieur le président de la commission des lois, je salue la façon dont vous avez conduit des travaux parlementaires de grande qualité.

Je vous ai parlé tout à l'heure de Pierre-Paul Riquet – nous sommes au moins deux, monsieur Dubois, à nous préoccuper des voies navigables ! – l'architecte génial du canal du Midi, qui a été le vecteur de ce nouvel instrument juridique qu'était la concession. J'ai oublié de vous préciser que M. Riquet avait également été un visionnaire en matière sociale : le mécanisme qu'il avait mis en place – il y a plus de trois cents ans – pour permettre une prise en charge du risque des salariés peut être considéré comme l'ancêtre de la sécurité sociale. Cette anecdote me renforce dans la conviction que la commande publique se trouve à la frontière de l'économique et du social, et qu'elle est certainement aussi un déterminant de l'attractivité du territoire.

Comme l'a souligné M. Béteille, les PPP répondent sans aucun doute à une exigence de rendement en permettant à un même acteur privé d'assurer une prestation dans toutes ses phases, du début jusqu'à la fin. Le cas qu'évoquait M. Doligé en est la parfaite illustration, tant les éléments comparatifs étaient convaincants ! Cependant, si la commande est globale, le paiement est scindé. L'État gagne ainsi sur les deux tableaux : sur le caractère global de la commande, y compris au regard des règles de la concurrence, et sur le caractère scindé du paiement, qui est parfaitement légitime pour une utilisation efficiente des deniers publics.

La fiabilité et l'ambition du service public trouvent, quant à elles, leur traduction dans la diversité des travaux lancés : l'éclairage public de la ville de Rouen en février 2007, l'informatisation des collèges d'Eure-et-Loir à la même époque, la billetterie électronique du château de Versailles en janvier 2007, ou la construction d'un troisième lot d'établissements pénitentiaires en sont le témoignage. Mais elles supposent également un strict respect de la procédure, notamment en ce qui concerne l'évaluation préalable. Non seulement notre projet de loi ne revient pas sur cette exigence, mais, bien au contraire, il la renforce en procédant à certains aménagements de la procédure de passation pour les adapter aux spécificités du contrat de partenariat.

Je voudrais rappeler à M. Sueur que le PPP doit rester une procédure exceptionnelle.

M. Jean-Pierre Sueur. Très bien !

Mme Christine Lagarde, ministre. Nous ne revenons pas sur ce point, mais il peut se trouver que, pour des périodes limitées ou pour répondre à certains critères, l'exception tende à être prolongée ou étendue, au-delà en tout cas de ce que permettrait la condition d'exceptionnalité entendue trop strictement, c'est-à-dire de manière excessivement rigoriste.

Pour ceux d'entre vous qui s'en soucieraient, il s'agit donc non pas d'une privatisation du service public sous quelque forme que ce soit, mais bien plutôt d'une utilisation des compétences privées dans un cadre juridique moderne au service du public.

Mesdames, messieurs les sénateurs, je vais à présent répondre à vos questions de la manière la plus précise possible, vos commentaires et vos interrogations ayant été particulièrement exhaustifs et de qualité.

Le partenariat entre le public et le privé vise un objectif : celui de favoriser l'investissement public qui, comme l'a relevé M. Guéné, est un facteur d'attractivité pour notre pays. Lorsque l'on interroge les investisseurs directs étrangers – ils classent toujours la France comme troisième destination au monde –, l'un des critères fréquemment évoqués pour justifier l'attractivité de la France est la qualité des infrastructures publiques et le contexte dans lequel elles

se trouvent. Or un mécanisme qui est intelligent à la fois sur le plan juridique et sur celui du financement contribue grandement à la qualité de ces infrastructures.

Monsieur Billout, je relève que vous partagez le souci du Gouvernement de favoriser l'investissement public. Je vous indique que, loin de constituer l'importation en France d'un concept britannique, il s'agit simplement, avec le PPP, de généraliser sur notre territoire un système juridique qui existe actuellement dans des pays aussi peu anglo-saxons sur le plan de l'application du droit que l'Espagne, le Portugal ou même l'Allemagne. On cite souvent le *private finance initiative*, ou PFI, parce qu'il est le mécanisme le mieux connu et le plus ancien, mais le PPP est également utilisé dans des pays de droit continental.

Monsieur Houel, vous avez évoqué la nécessité d'aborder les PPP avec pragmatisme et vigilance. Je ne peux qu'être d'accord avec votre approche. Je suis ainsi sensible à vos propositions qui visent à développer l'évaluation préalable des grands projets. L'État doit en effet être exemplaire en la matière. L'extension de la pratique de l'évaluation favorisera, d'une part, la réflexion en amont et donc la maîtrise ou, en tout cas, la bonne appréciation des risques et, d'autre part, des économies en aval, en tout cas nous l'espérons !

Je crois également souhaitable, comme l'a proposé M. Béteille, de préciser davantage encore les conditions dans lesquelles l'urgence peut être regardée comme établie. Nous y reviendrons dans le courant de la discussion.

La méthodologie des organismes-expert doit également être affinée. Ce projet de loi sera l'occasion d'une mise à jour du guide des bonnes pratiques – certains d'entre vous y ont fait référence – rédigé par les services de mon ministère. La mission d'appui aux PPP assurera ainsi la diffusion de la méthodologie qu'elle a pu développer, en particulier en matière d'analyse des risques.

Plusieurs d'entre vous, dont M. Girod, ont mentionné le fait qu'il était bien agréable de pouvoir se reposer sur la compétence et l'expertise de partenaires privés, dont le métier est de mettre en place des solutions complètes comportant à la fois le financement, les propositions de réalisation, la mise en œuvre et la gestion.

Il est aussi important de disposer en parallèle d'un centre d'expertise et de comparaison des meilleures pratiques. À cet égard, la mission d'appui aux PPP peut être une ressource tout à fait utile au service de toutes les collectivités locales. En tout cas, j'y veillerai lors de la mise en œuvre de ce texte, s'il est adopté.

J'ai également été interrogée sur les moyens susceptibles de favoriser le caractère attractif du régime juridique du contrat de partenariat.

La question du régime spécifique de la cession de créance propre aux contrats de partenariat a ainsi été évoquée, notamment en comparaison avec le système de cession Dailly. Le projet de loi vise à accroître l'intérêt de ce régime pour les collectivités publiques comme pour les partenaires privés, en incluant dans son assiette certains des frais financiers jusque-là exclus et en prévoyant une sécurisation analogue à celle produite par le mécanisme de l'acceptation en cession Dailly. J'entends bien prendre en compte les remarques qui m'ont été adressées ; nous en reparlerons donc plus en détail lors de l'examen des amendements portant sur ce sujet.

Certains d'entre vous – notamment M. Houel – ont évoqué la question du rôle que peut jouer le PPP à l'égard des PME et de la manière d'encourager ces dernières à y participer.

Le Gouvernement est particulièrement soucieux dans toute son action du sort des PME, en l'espèce en leur permettant d'être parties prenantes du développement souhaité des PPP. J'aurai bientôt l'occasion de soumettre un certain nombre de dispositions à votre assemblée dans le cadre du projet de loi de modernisation de l'économie. Le Sénat pourra ainsi constater que le Gouvernement prévoit de nombreuses dispositions pour encourager les PME.

En matière de PPP, cet encouragement se traduit de deux façons. Les PME ont d'abord la possibilité de participer aux PPP en premier rang pour les opérations de taille petite ou moyenne. J'en profite pour indiquer à cet égard qu'il ne me paraît pas souhaitable d'exclure le PPP des petites opérations : c'est précisément là que les PME peuvent intervenir. Les PME peuvent aussi contribuer à l'exécution des contrats en tant que prestataires du groupement choisi pour des opérations plus importantes en volume et en gestion de risques.

Pour la participation en tant que titulaires du contrat, une forte proportion des projets en contrat de partenariat ont été développés par des collectivités locales. Cela a été souligné à plusieurs reprises lors de la discussion : plus des trois quarts d'entre eux sont passés par ces collectivités, pour des projets qui sont, en général, de taille limitée, c'est-à-dire de moins de 30 millions d'euros d'investissement. Ces contrats sont à la portée des PME, soit seules quand elles sont moyennes, soit à plusieurs quand elles sont petites. En outre, l'ordonnance ne prévoit aucun seuil minimum d'engagement pour recourir à un contrat de partenariat.

Par ailleurs, vous vous êtes interrogés sur la situation des architectes, la question étant de savoir si les PPP les pénalisent. L'architecture est évidemment d'intérêt public. Ainsi les bâtiments publics, qui participent à l'identité de la ville, ont-ils besoin de l'intervention d'architectes de qualité. Fort heureusement, il en est de nombreux en France.

C'est pour ces raisons que les responsables des collectivités publiques, lorsqu'ils ont recours à des partenariats pour la construction, puis, ultérieurement, l'exploitation de leurs équipements, conservent, je l'ai déjà rappelé, la liberté de désignation du concepteur et de choix du projet architectural. Le mécanisme prévu dans le projet de loi permet bien entendu de reprendre l'ensemble des contrats qui ont été passés pour retenir tel ou tel concepteur d'ouvrage. Les responsables des collectivités publiques pourront donc déterminer le meilleur projet architectural puis, dans un second temps, consulter en contrat de partenariat, garantissant la qualité du projet et favorisant la transparence de la consultation.

Aussi a-t-il été expressément prévu dans l'ordonnance que la personne publique, préalablement à la procédure de choix d'un partenaire privé, puisse garder tout ou partie de la conception des ouvrages et la confier au concepteur, en particulier à l'architecte, qu'elle aura choisi en pleine responsabilité.

Cette clause a déjà été mise en œuvre. Nous disposons donc d'un retour d'expérience. Sur la vingtaine d'avis relatifs à des projets à caractère « bâtimentaire » rendus par la mission d'appui à la réalisation des partenariats public-privé depuis l'origine, trois concernent des projets pour lesquels la conception a été dissociée de la réalisation, confiée à un partenaire privé. Pour votre information, il s'agit de la rénovation du zoo de Vincennes, dans une première version, et des théâtres de Perpignan et de Rambouillet, dont M. Gérard Larcher nous a parlé lors de la réunion de la commission.

Certains d'entre vous, en particulier M. Dubois, ont suggéré que, compte tenu de la complexité et de la multiplicité des modes de passation de la commande publique, on envisage un véritable code de la commande publique, à des fins de simplification. Cela me paraît être une excellente initiative, à condition qu'un tel code soit non pas simplement l'accumulation de tous les textes existants, mais le résultat d'un travail d'harmonisation et de consolidation. Dans ces conditions, un tel code serait opportun.

Je vous signale à cet égard qu'Éric Besson a été chargé par le Premier ministre d'une mission sur l'articulation entre eux des différents instruments de la commande publique. Il doit remettre son rapport au Premier ministre très prochainement. Un code de la commande publique pourrait ensuite parfaitement être envisagé.

Je répondrai maintenant très précisément à M. Guené concernant les cinq règles d'or de la commission des finances du Sénat pour la réussite financière des PPP.

La première règle d'or que vous avez fixée, je la rappelle, est de limiter les possibilités de recours aux PPP, à la lumière en particulier de l'expérience du Royaume-Uni.

Il est évidemment un peu tôt pour se fonder simplement sur le bilan de l'expérience française. L'expérience britannique est bien sûr précieuse, et nous devons nous en inspirer. Compte tenu des enseignements britanniques, il faut renforcer l'exigence de vigilance. Ils ne doivent toutefois pas nous conduire à fixer hâtivement des règles générales dont l'application au cas français, et au droit continental, ne serait pas nécessairement adaptée. Je précise que, dans le cadre de la mission que lui a confiée le Premier ministre, Éric Besson a également examiné en Grande-Bretagne la manière dont fonctionnent les *private finance initiatives*, les fameux PFI, et vérifié si les collectivités publiques britanniques sont ou non satisfaites des résultats de l'expérience.

Votre deuxième règle d'or, monsieur le rapporteur pour avis, est de mesurer la performance de l'investissement public grâce à des indicateurs spécifiques mesurant eux-mêmes le respect des délais et des budgets initiaux. Les résultats seraient ensuite présentés au Parlement dans le projet de loi de finances.

Vous avez raison : il est effectivement impératif de se doter d'instruments de mesure de l'efficacité économique de l'investissement public, notamment dans le cadre de contrats complexes. Mais ces indicateurs ne seront pas adaptés s'ils sont génériques : ils doivent être, me semble-t-il, construits par secteurs, par exemple l'immobilier ou les technologies de l'information et de la communication. Les indicateurs de performance pourraient également différer selon qu'ils s'appliquent à du corporel ou à de l'incorporel. Certains indicateurs mentionnés existent déjà dans le cadre de la procédure dite de « justification au premier euro ». Cette démarche doit être poursuivie, car elle me semble aller dans le sens de la deuxième règle d'or proposée par la commission des finances.

J'en viens à la troisième règle d'or : la construction d'un référentiel d'évaluation commun aux administrations publiques et à la Cour des comptes. Une telle démarche me paraît en effet tout à fait souhaitable à moyen terme.

La quatrième règle d'or est d'étoffer les équipes de maîtrise d'ouvrage des différents ministères.

Le Gouvernement est parfaitement conscient de la nécessité de doter les différents ministères des compétences permettant de professionnaliser l'acheteur public et d'ouvrir l'accès à une expertise indépendante. On peut à cet égard

noter que le projet en cours de réforme des achats de l'État vise précisément à créer au sein de chaque ministère un pôle « achats », avec un niveau accru de compétence. Ce pôle pourrait également servir pour les opérations de maîtrise d'ouvrage publique.

La direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, et la mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat public-privé remplissent déjà une mission interministérielle d'expertise publique et de conseil. Le fait de conférer la maîtrise d'ouvrage à des partenaires privés ne doit pas conduire – c'est crucial – à une perte de compétences au sein de l'administration. Au contraire, l'expertise *ex ante* des financements de projets doit être renforcée.

Le plan de stimulation des contrats de partenariat dont le présent projet de loi constitue le volet législatif comporte également un programme de formation intensive d'une sorte de corps d'élite spécialisé dans les partenariats public-privé, auquel viendront s'ajouter dans chacun des ministères un certain nombre de spécialistes, formés par la mission d'appui et l'ensemble des corps spécialisés dans ces matières.

Votre cinquième règle d'or, monsieur le rapporteur pour avis, est que les contrats de partenariat ne doivent pas être utilisés comme un outil d'optimisation de la dette budgétaire. Je ne peux que souscrire à cette exigence.

Vous avez rappelé que si 15 % des investissements publics étaient réalisés en partenariats public-privé et déconsolidés, on parviendrait à diminuer de 0,6 point de PIB par an la dette publique au sens de Maastricht.

M. Girod a évoqué la distinction établie par la norme Eurostat, dont la clarté, j'en conviens, peut parfois échapper aux plus aguerris d'entre nous. Il me paraît tout à fait légitime d'établir la liste des engagements hors bilan qui seraient conformes aux critères d'Eurostat et néanmoins extraits de la dette de l'État. En outre, une telle mesure serait conforme à la sincérité budgétaire que j'appelais de mes vœux au début de la discussion générale.

Je ne rappellerai pas les critères de distinction d'Eurostat, vous l'avez fait, monsieur Girod. Il est vrai qu'ils présentent un degré d'incertitude parfois bien délicat lorsqu'il s'agit de classer telle ou telle opération de tel ou tel côté. En l'espèce, la grande vigilance dont fait généralement preuve l'INSEE est de nature à nous rassurer. L'INSEE a en effet toujours plutôt tendance à classer un engagement dans la dette, au sens maastrichtien, plutôt que hors la dette.

Je répondrai maintenant à M. Sueur, qui a évoqué le pari de Pascal. À défaut de vous convertir, monsieur Sueur, permettez-moi au moins de tenter de vous convaincre de la constitutionnalité des dispositions que nous vous soumettons. (*Sourires.*)

La création d'un troisième cas de recours aux contrats de partenariat que vise à introduire dans l'article 2 de l'ordonnance l'article 2 du projet de loi a été validée par le Conseil d'État et présente les garanties de constitutionnalité au regard de la décision du Conseil constitutionnel du 26 juin 2003.

J'ai pris soin de relire les deux décisions du Conseil constitutionnel, car vous êtes tous ici de fins juristes, et de vérifier avec exactitude les termes qui y étaient utilisés, en ayant à l'esprit les arguments que vous avez avancés. Je souhaitais une nouvelle fois m'assurer de la constitutionnalité du dispositif que nous vous soumettons, même si, bien évidemment, le Conseil d'État, qui l'a examiné à la lumière des deux décisions du Conseil constitutionnel, nous a déjà donné des assurances en ce sens.

Permettez-moi de vous faire part de certains des éléments qui plaident en faveur de la conformité aux décisions du Conseil constitutionnel des deux possibilités supplémentaires de recours aux contrats de partenariat prévues dans le projet de loi.

Lorsque le Conseil constitutionnel fait référence aux notions d'urgence et de complexité, il n'énumère pas de manière exhaustive et limitative les cas dans lesquels il est possible d'avoir recours à un contrat de partenariat. Il les cite à titre d'exemple. C'est ainsi qu'il parle de « situations répondant à des motifs d'intérêt général » – ces termes sont importants – « tels que l'urgence qui s'attache, en raison de circonstances particulières ou locales, à rattraper un retard préjudiciable ».

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel précise que « l'urgence qui s'attache à la réalisation du projet envisagé est au nombre des motifs d'intérêt général pouvant justifier la passation d'un contrat de partenariat ».

L'utilisation par le Conseil constitutionnel dans les deux considérants des termes « tels que », dans le premier, et « au nombre de », dans le second, me paraît donc indiquer que le Conseil constitutionnel a simplement souhaité donner deux exemples d'un principe – le motif d'intérêt général, qui recouvre celui du bon usage des deniers publics.

Dans ces conditions, l'extension des possibilités de recours au contrat de partenariat prévue dans ce projet de loi – le critère étant, d'une certaine manière, l'efficacité, et donc la bonne gestion des deniers publics, à la lumière d'une évaluation nécessaire et renforcée – me paraît répondre aux exigences de constitutionnalité que le Conseil d'État nous a indiquées.

Je n'ignore pas, par ailleurs, que nous allons beaucoup discuter du quatrième cas d'ouverture d'un contrat de partenariat prévu dans ce texte, notamment des trois critères que sont la limitation dans le temps, la limitation dans les matières et le caractère non manifestement défavorable de l'évaluation préalable.

Telles sont, monsieur le président, les réponses que je souhaitais apporter aux intervenants dans la discussion générale. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'UC-UDF, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?...

La discussion générale est close.

Nous passons à la discussion de la motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité.

Exception d'irrecevabilité

M. le président. Je suis saisi, par Mme Mathon-Poinat, M. Billout, Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, d'une motion n°96, tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité.

Cette motion est ainsi rédigée :

En application de l'article 44, alinéa 2, du règlement, le Sénat déclare irrecevable le projet de loi relatif aux contrats de partenariat (n° 211, 2007-2008).

Je rappelle que, en application de l'article 44, alinéa 8, du règlement du Sénat, ont seuls droit à la parole sur cette motion l'auteur de l'initiative ou son représentant, pour quinze minutes, un orateur d'opinion contraire, pour quinze minutes également, le président ou le rapporteur de la commission saisie au fond et le Gouvernement.

En outre, la parole peut être accordée pour explication de vote, pour une durée n'excédant pas cinq minutes, à un représentant de chaque groupe.

La parole est à Mme Josiane Mathon-Poinat, auteur de la motion.

Mme Josiane Mathon-Poinat. Monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, les contrats de partenariat sont apparus dans le paysage de la commande publique avec l'ordonnance du 17 juin 2004.

Je ne remonterai pas le cours de l'histoire avec vous, madame la ministre, ni d'ailleurs le cours du temps. Je rappellerai simplement que les ébauches de partenariats public-privé avaient été instaurées en 2002 par deux lois, respectivement la loi d'orientation et de programmation pour la justice et la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure. Ces textes permettaient déjà à l'administration de signer de tels contrats dans le but de construire ou de rénover des prisons et des gendarmeries.

Néanmoins, c'est avec la loi du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit que le Gouvernement a officialisé les contrats de partenariat et décidé de généraliser cet outil nouveau de la commande publique.

Seulement voilà, un obstacle, et non des moindres, est venu briser l'élan gouvernemental : le Conseil constitutionnel, saisi de la loi d'habilitation, a certes validé le principe des contrats de partenariat, mais il en a en revanche refusé la généralisation prévue à l'époque.

Le Conseil constitutionnel a en effet considéré que les contrats de partenariat étaient non pas des outils juridiques équivalents aux marchés publics, aux délégations de service public ou aux concessions, mais des dérogations. Il a ainsi estimé que « la généralisation de telles dérogations au droit commun de la commande publique ou de la domanialité publique serait susceptible de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles inhérentes à l'égalité devant la commande publique, à la protection des propriétés publiques et au bon usage des deniers publics ».

À ce titre, les contrats de partenariats doivent être réservés, toujours selon le Conseil constitutionnel, « à des situations répondant à des motifs d'intérêt général tels que l'urgence qui s'attache, en raison de circonstances particulières ou locales, à rattraper un retard préjudiciable, ou bien la nécessité de tenir compte des caractéristiques techniques, fonctionnelles ou économiques d'un équipement ou d'un service déterminé. »

La décision du Conseil constitutionnel est ainsi venue quelque peu bouleverser les plans du Gouvernement qui, sans y renoncer, a tout de même dû intégrer dans l'ordonnance de 2004 les réserves d'interprétation du Conseil.

Le recours aux contrats de partenariat n'est donc possible que pour les projets qui relèvent de l'urgence et pour ceux dont la complexité le justifie.

Mais, malgré un régime fiscal intéressant, les partenariats public-privé n'ont pas connu l'essor escompté. Vingt-deux contrats de partenariat ont été signés par les collectivités territoriales et leurs établissements publics, et sept par l'État.

Ainsi, dans une lettre adressée au Premier ministre au mois d'octobre dernier, le Président de la République a exprimé sa volonté de redynamiser et de relancer les partenariats public-privé.

Madame la ministre, en présentant le projet de loi en conseil des ministres, vous avez indiqué que celui-ci visait à « faire du contrat de partenariat un instrument qui trouve pleinement sa place dans la commande publique, et non plus un simple outil d'exception ». Vous l'avez d'ailleurs répété ici-même.

À première vue, cette seule affirmation semble contraire à la décision du Conseil constitutionnel du 26 juin 2003. Jugeant les réserves d'interprétation des sages trop rigides et trop restrictives, le Gouvernement a décidé de développer le recours aux partenariats public-privé.

Votre volonté de contourner la décision du Conseil constitutionnel est à peine masquée. Elle nous est d'ailleurs confirmée par la lecture du projet de loi, dans lequel deux nouveaux cas d'ouverture de contrats de partenariat apparaissent.

Premièrement, le projet de loi prévoit le recours à ces contrats lorsque l'intérêt économique et financier est démontré à l'issue d'une évaluation des différents modes d'action dont la personne publique dispose pour répondre à ses besoins. En d'autres termes, si le bilan est manifestement avantageux au regard des autres outils de commande publique, le recours aux contrats de partenariats devient possible.

Deuxièmement, ce texte envisage également le recours aux partenariats public-privé jusqu'au 31 décembre 2012 pour les secteurs de l'action publique présentant un besoin immédiat en investissements.

En clair, dès qu'une décision du Conseil constitutionnel est gênante, il faut la contourner !

Madame la ministre, avec ce projet de loi, vous ne respectez ni la lettre ni l'esprit de la décision du Conseil constitutionnel. D'ailleurs, vous ne vous en cachez même pas, puisque vous avez clairement l'intention d'ôter aux contrats de partenariat leur statut d'exception et de les banaliser.

Examinons d'un peu plus près le contenu du projet de loi.

La première nouvelle voie de recours présentée par le texte concerne le bilan positif entre les coûts et les avantages par rapport aux autres outils de la commande publique.

Un tel choix est étrange, car l'évaluation préalable prévue aux articles 2 et 14 de l'ordonnance du 17 juin 2004 est déjà destinée à exposer les motifs, notamment économiques et financiers, ayant conduit la personne publique ou la collectivité territoriale à retenir le projet envisagé après une analyse comparative en termes de coût global, de performance et de partage des risques.

Cette évaluation préalable constitue déjà une sorte de bilan entre les coûts et les avantages. C'est la loi. Il s'agit d'une étape préliminaire qui ne sort pas du cadre défini par le Conseil constitutionnel. De toute façon, les projets faisant l'objet d'une telle évaluation doivent être complexes ou présenter un caractère d'urgence.

Et votre objectif est précisément de rendre les contrats de partenariat systématiquement plus avantageux que tous les autres outils de la commande publique. C'est d'ailleurs le seul intérêt pour vous. Il s'agit essentiellement de faire apparaître les marchés publics et les autres outils de la commande publique comme ceux qui sont toujours les plus onéreux.

La deuxième nouvelle voie de recours aux contrats de partenariat est, quant à elle, sectorielle. Jusqu'à la fin de l'année 2012, elle est réservée à certains secteurs réputés présenter un caractère d'urgence, tels que l'enseignement supérieur et la recherche, la justice ou la santé publique.

Mais lorsque de tels besoins urgents existent – et, en l'occurrence, c'est effectivement le cas ! –, l'ordonnance de 2004 prévoit déjà la possibilité de recourir aux contrats de partenariat. Alors, quel besoin serait plus impérieux ?

Une fois de plus, pour comprendre la finalité d'une telle mesure, il faut lire entre les lignes. L'article 2 énumère certes avec précision les secteurs dans lesquels les projets seront réputés présenter un caractère d'urgence, mais il ouvre un champ plus vaste encore. En effet, les besoins sont grands en matière de rénovation urbaine et d'amélioration des conditions d'étude et de vie étudiante, d'accessibilité des personnes handicapées ou d'efficacité énergétique des bâtiments publics.

M. Jean-Pierre Sueur. Absolument !

Mme Josiane Mathon-Poinat. Ce sont quasiment tous les champs des marchés publics habituellement utilisés par les administrations dans de tels domaines qui sont ici mentionnés. Or ces projets seront *a priori* à même de présenter un caractère d'urgence – on peut effectivement parler d'« urgence » en la matière – et pourront donc faire l'objet d'un contrat de partenariat.

En procédant de la sorte, le Gouvernement permet, voire impose, aux administrations concernées de ne signer que des contrats de partenariat pour les projets énumérés à l'article 2. De fait, il exclut *a priori* les autres outils de la commande publique pour ces projets. Ou comment faire encore progresser les contrats de partenariat dans le droit de la commande publique !

Ainsi, vous pensez discrètement parvenir à généraliser les contrats de partenariat, qui sont théoriquement cantonnés au rôle d'exceptions, à l'ensemble des projets qui auraient dû aboutir, pour les uns, à des marchés publics et, pour les autres, à des délégations de service public ou à des concessions.

Or le Conseil constitutionnel s'est précisément opposé à une telle généralisation et a justifié l'énoncé de sa réserve d'interprétation par les principes d'égalité devant la commande publique, de protection des propriétés publiques et de bon usage des deniers publics.

S'agissant de l'égal accès à la commande publique, le risque que les petites et moyennes entreprises ne disposent pas de la taille nécessaire pour se porter candidates à de tels contrats globaux a été soulevé en 2003.

Si l'article 6 de la loi du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit prévoit « un accès équitable des architectes, des concepteurs, des petites et moyennes entreprises et des artisans aux contrats prévus » par cet article, une telle précaution n'atténue en rien l'atteinte portée au principe d'égal accès à la commande publique, tant elle relève d'un vœu pieux plus que d'une obligation.

Nous le savons parfaitement, les entreprises les mieux placées pour répondre aux critères de ces contrats globaux sont les grandes entreprises de travaux publics. Elles n'ont d'ailleurs pas démerité ces dernières années pour encourager le développement des partenariats public-privé.

La généralisation des contrats de partenariat, telle qu'elle est prévue par le projet de loi, prive les petites et moyennes entreprises, les artisans et les architectes d'accès direct à la commande publique.

Le risque d'atteinte au principe d'égal accès à la commande publique était déjà justifié en 2003 – c'est ce qui a motivé le Conseil constitutionnel à limiter le recours aux contrats de partenariat –, et il le sera encore plus avec cette loi. À n'en pas douter, une telle disposition encourt toujours la censure du Conseil constitutionnel.

Les contrats de partenariat présentent pour vous un autre intérêt, celui de masquer artificiellement l'endettement des personnes publiques. Pourtant, malgré tout ce que vous pouvez prétendre, leur coût est particulièrement élevé pour l'État et les collectivités locales.

Dans sa décision du 26 juin 2003, le Conseil constitutionnel a consacré pour la première fois le principe de « bon usage des deniers publics ». Si ce principe est bien présent dans le code des marchés publics, où il est fait référence à la « bonne utilisation des deniers publics », le Conseil constitutionnel semble l'avoir fait découler de l'article XIV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui dispose ceci : « Les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi ».

Or les partenariats public-privé représentent un coût élevé pour la collectivité en raison de leur mode de financement. Si ces contrats prévoient que le cocontractant assure le financement, ou plutôt le préfinancement, de l'ouvrage objet du contrat, il n'est pas envisagé de rémunération par l'utilisateur. De fait, les deniers publics couvrent *in fine* la totalité des frais engagés par le contrat de partenariat.

En effet, c'est la personne publique qui rémunère le cocontractant privé par des loyers sur la durée du contrat. Or la phase de l'exécution du contrat la plus onéreuse étant évidemment non la maintenance, mais la construction même de l'ouvrage, le cocontractant privé devra, pour l'honorer, prendre en charge le préfinancement de l'ouvrage en faisant appel à des organismes bancaires. Cela revient donc à autoriser le paiement différé de tels contrats.

Le paiement différé a toujours été prohibé par le code des marchés publics. Cette formule contractuelle représente un endettement indirect qui pèsera sur les contribuables à plus ou moins long terme. Elle permet également de contourner les règles d'endettement maximum des collectivités locales.

Le rapport de la Cour des comptes pour l'année 2008 illustre parfaitement ces effets pervers. À propos du Centre des archives diplomatiques du ministère des affaires étrangères et européennes, qui a d'ailleurs été évoqué tout à l'heure, la Cour dresse le constat suivant : « De manière générale, cette opération pose la question des conséquences budgétaires et financières des opérations de partenariat public-privé, notamment dans le cas des autorisations d'occupation temporaire du domaine public. Cette formule apparaît inopportune s'agissant d'un service public non marchand puisqu'en l'absence de recettes elle fait entièrement reposer sur les finances de l'État une charge disproportionnée au regard de l'allègement de la charge budgétaire immédiate qu'elle permet sur le montant du déficit comme sur celui de la dette publique. »

En guise de conclusion, la Cour des comptes « invite à une réflexion approfondie sur l'intérêt réel de ces formules innovantes qui n'offrent d'avantages qu'à court terme et s'avèrent finalement onéreuses à moyen et long termes ».

La généralisation de la formule du partenariat public-privé entraînera donc d'importantes conséquences financières tant pour l'État que pour les collectivités territoriales. Ainsi, l'atteinte portée au principe de bon usage des deniers publics est ici incontestable.

Qu'est-ce qui pousse le Gouvernement à tenter vaille que vaille d'imposer les contrats de partenariat dans le paysage de la commande publique ? Certainement pas la valorisation du bien commun ! Le partenariat n'est pas un mode de cofinancement entre la personne publique et la personne privée, qui sera intégralement remboursée de ses frais.

L'idée de partenariat traduit surtout le mouvement croissant de sous-traitance au secteur privé de la définition des besoins de l'administration, de leur financement et de la gestion ultérieure des équipements, mouvement qui ira peut-être un jour jusqu'à la privatisation des services publics concernés !

Il n'y a pas d'autre explication. En effet, il n'existe ni insécurité ni vide juridiques justifiant le recours à ces contrats de partenariat. Avant la création de ces derniers, la jurisprudence a justement comblé le vide qui pouvait exister entre marché public et délégation de service public. Le champ des marchés publics s'est ainsi étendu, de telle sorte que les deux régimes juridiques du marché et de la délégation étaient bord à bord.

L'objectif est donc de modifier les relations entre l'administration et son cocontractant, et ce pour des raisons non pas juridiques, mais bien politiques. Il s'agit, d'une part, d'échapper aux règles du code des marchés publics et à la législation sur la maîtrise d'ouvrage publique et, d'autre part, de disposer de possibilités accrues de privatisation de certains services publics.

Le projet de loi élargit donc la voie, déjà ouverte par l'ordonnance de 2004, de contournement du code des marchés publics et de ses règles, qui sont certes contraignantes, mais qui garantissent l'égalité d'accès et l'équité de la mise en concurrence.

Théoriquement, le régime des partenariats ne peut être utilisé que dans les deux séries d'hypothèses exceptionnelles prévues par le Conseil constitutionnel. C'est pourquoi ce projet de loi contourne sciemment cette décision.

Par conséquent, mes chers collègues, je vous invite à adopter cette motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC et du groupe socialiste.*)

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Laurent Bêteille, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. La commission émet un avis défavorable sur cette motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité.

Nous nous sommes déjà, me semble-t-il, longuement exprimés sur la constitutionnalité du présent projet de loi dans le cadre de la discussion générale.

De mon point de vue, la lecture du texte, telle qu'elle a été faite par les différents orateurs, montre bien que nous ne sommes pas dans un cas d'inconstitutionnalité. Le dispositif

proposé s'inscrit parfaitement dans le cadre des principes rappelés par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 26 juin 2003.

En effet, et nous avons été plusieurs à le souligner aujourd'hui, si le Conseil constitutionnel a souhaité encadrer le recours au contrat de partenariat, il n'a pas interdit la création de cas d'ouverture autres que l'urgence et la complexité, dans la mesure où ces deux critères ne constituent que des exemples de « motifs d'intérêt général » justifiant le recours à un tel contrat, l'expression « tels que », contenue dans la décision du 26 juin 2003, prouvant d'ailleurs qu'il s'agit seulement d'exemples.

En outre, si le projet de loi ouvre significativement la possibilité de recourir au contrat de partenariat, il ne la généralise pas pour autant. En effet, en réalisant un bilan, l'évaluation préalable doit prouver que le contrat serait effectivement le meilleur outil pour mener à bien le projet concerné.

La personne publique ne peut pas décider de recourir librement à ce contrat, à l'instar du marché public ou de la délégation de service public, pour laquelle – je vous le rappelle – aucune évaluation n'est nécessaire. Vous pouvez très bien conclure un marché public, même lorsque son évaluation éventuelle serait défavorable. Il n'y a aucune restriction. En revanche, il y en a une dans le dispositif présenté aujourd'hui. Nous sommes donc bien dans un cas de dérogation, conforme à la décision du Conseil constitutionnel.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Christine Lagarde, ministre. Le Gouvernement émet également un avis défavorable sur cette motion tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité, et ce pour les raisons que M. le rapporteur vient d'évoquer et que j'avais déjà soulevées dans le cadre de la discussion générale.

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Sueur, pour explication de vote.

M. Jean-Pierre Sueur. Je voudrais soutenir l'exception d'irrecevabilité présentée par Mme Mathon-Poinat à l'instar et revenir, madame la ministre, sur les arguments que vous avez avancés.

Si j'ai bien compris, toute votre démonstration s'appuie sur l'expression « tels que ». Pour ma part, j'ai entendu l'argument de Mme la ministre, repris par M. le rapporteur, selon lequel l'utilisation des termes « tels que » par le Conseil constitutionnel prouverait que l'urgence et la complexité ne seraient que des exemples et que, par conséquent, nombre d'autres circonstances pourraient être ajoutées.

Si ce raisonnement est juste, je ne comprends pas pourquoi, madame la ministre, vous avez commencé par dire que, selon vous, le contrat de partenariat devait rester exceptionnel. S'il est exceptionnel, cela signifie qu'il peut y avoir quelques exceptions, mais, convenons-en, l'exception n'est pas la règle.

Donc, même si l'on peut imaginer que la complexité et l'urgence ne soient pas des critères exhaustifs, l'on ne saurait pour autant considérer que la généralisation des contrats de partenariat soit conforme à la décision du Conseil constitutionnel.

Le Conseil constitutionnel indique d'ailleurs que « la généralisation de telles dérogations [...] serait susceptible de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles ». Or, par ce projet de loi, vous procédez à une véritable généralisation.

Au risque de fâcher notre collègue Paul Girod (*M. Paul Girod lève les bras au ciel*), j'évoquerai de nouveau la remarquable démonstration de notre collègue Éric Doligé. D'après ce dernier, la réalisation de collèges en contrat de partenariat public-privé est tellement avantageuse que ce serait à la limite méconnaître l'intérêt public que de continuer à recourir à une autre procédure !

En réalité, nous ne savons pas évaluer ces contrats sur une période de dix ans. J'espère que nous serons tous vivants dans dix ans : nous pourrions alors porter un jugement sur ce qui s'est passé.

Je ne reprendrai pas l'argument que vous avez invoqué, madame la ministre, en vous fondant sur l'expression « au nombre de » figurant dans l'avis rendu par le Conseil d'État. Il s'agit du même raisonnement, que je ne développerai pas. Les termes « tels que » et « au nombre de » sont les pierres philosophales qui expliqueraient que ce texte est conforme à la Constitution...

Vous ajoutez encore deux arguments.

D'abord, vous dites que, si le bilan est « plus avantageux », on doit pouvoir conclure un contrat de partenariat. Je viens tout juste d'expliquer que personne ne peut prouver ce qui sera le plus avantageux dans trente ans ; il y a trop de variables. Il s'agit donc d'un pari.

Plusieurs collègues ont évoqué les cas où il est « prouvé » que le contrat de partenariat est plus avantageux. Mes chers collègues, je comprends ce que signifie le verbe « prouver » en mathématiques et dans certaines sciences, mais là, il ne s'agit pas de preuve, il s'agit simplement d'un acte de foi !

Par conséquent, à chaque fois que je vais déclarer que c'est avantageux, je vais pouvoir établir un contrat de partenariat ! C'est exactement la généralisation du recours à ces contrats, donc le contraire de l'exception et de l'exceptionnel que vous défendez, madame la ministre, nonobstant l'expression « tels que ».

Ensuite, vous prévoyez un deuxième critère : « jusqu'au 31 décembre 2012 ». On se demande pourquoi... Jusqu'à cette date, presque tout sera déclaré urgent !

Il me paraît évident que le Conseil constitutionnel, s'il est saisi, aura l'impression que son texte est interprété de façon pour le moins extensive !

Je vous donne acte, madame la ministre, que les expressions « tels que » et « au nombre de » vous eussent permis d'ajouter un troisième cas exceptionnel. Mais comme vous étendez le recours au contrat de partenariat à chaque fois que celui-ci est plus avantageux, et pour un très grand nombre de domaines jusqu'en 2012, je ne sais pas comment vous allez plaider que ce n'est pas, *de facto*, une généralisation.

C'est pourquoi je soutiens la démonstration de Mme Mathon-Poinat.

M. le président. Je mets aux voix la motion n° 96, tendant à opposer l'exception d'irrecevabilité.

Je rappelle que l'adoption de cette motion entraînerait le rejet du projet de loi.

(La motion n'est pas adoptée.)

M. le président. En conséquence, nous passons à la discussion des articles.

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions modifiant l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat

Articles additionnels avant l'article 1^{er}

M. le président. L'amendement n° 97, présenté par Mme Mathon-Poinat, M. Billout, Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Avant l'article 1^{er}, ajouter un article additionnel ainsi rédigé :

L'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat est abrogée.

La parole est à M. Michel Billout.

M. Michel Billout. Une fois n'est pas coutume, monsieur le président, nous allons commencer la discussion des articles en retirant cet amendement quelque peu provocateur.

Nous voudrions entamer le débat non pas sur cette note, mais plutôt, avec l'amendement n° 98, sur une proposition d'amélioration du projet de loi, gage de notre volonté de nous inscrire le plus positivement possible dans ce débat.

M. le président. L'amendement n° 97 est retiré.

L'amendement n° 98, présenté par Mme Mathon-Poinat, M. Billout, Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Avant l'article 1^{er}, ajouter un article additionnel ainsi rédigé :

Toute identification de projet public susceptible d'être mis en œuvre sous la forme d'un contrat de partenariat doit être notifiée préalablement à son lancement.

Pour l'État, cette notification est faite devant la Mission d'appui des partenariats public-privé, qui en assure la publicité sur son site.

Pour les collectivités territoriales, la notification est faite devant l'assemblée plénière et sur le portail « marchés » de la collectivité ou de son prestataire attiré.

La forme minimale de l'information sur le projet doit contenir son objet, ses enjeux, ainsi que qu'une évaluation financière globale du montage envisagé.

Cette publicité préalable est assurée pendant quarante-cinq jours avant tout lancement des procédures de contrat de partenariat.

La parole est à M. Michel Billout.

M. Michel Billout. Par cet amendement, nous proposons d'encadrer les contrats de partenariat, de façon à éviter certaines dérives.

Cet amendement constituerait, s'il était adopté, une avancée significative par un apport au projet de loi dans sa forme actuelle.

Il s'agit en effet d'assurer la plus grande transparence sur les projets de contrats de partenariat, de sorte que la concurrence entre les opérateurs intéressés soit exacerbée. J'ose penser que je vais obtenir l'assentiment de la Haute Assemblée, mes chers collègues, puisqu'il s'agit, finalement, d'aller dans le sens d'une protection de la concurrence libre et non faussée à laquelle vous êtes, je le sais, très attachés.

Rappelons que, tant pour les marchés publics que pour les contrats de délégation de service public, les projets d'investissement sont soumis, pour l'État, à la présentation des autorisations de programme et, pour les collectivités territoriales, au vote formel des projets en assemblée plénière.

Or, dans l'ordonnance de juin 2004 que nous complétons aujourd'hui, un dispositif similaire d'information préalable a, semble-t-il, été omis.

En l'état, et compte tenu de la multiplication annoncée du recours à la procédure du contrat de partenariat, cela risquerait de jeter la suspicion sur toutes les procédures, alors même que d'autres écueils guettent son utilisation, comme l'accusation d'être un outil approprié pour masquer l'endettement par la déconsolidation.

Aussi est-il souhaitable que tous les projets se mettent en place avec le maximum de transparence. Les actuels projets de l'État sont certes soumis à l'examen de la mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat, la MAPPP. Mais lorsque cette dernière publie sur son site le contenu de l'avis qu'elle a rendu, la procédure est déjà lancée, et cela interdit tout exercice légitime du contrôle démocratique.

Pour les collectivités locales, la situation actuelle est pire puisque le projet n'est soumis à aucune autorité indépendante – cela fera l'objet d'un autre amendement – et sa publicité n'est opérée que lorsque les commissions appropriées doivent en prendre connaissance.

Aussi, imposer la publication des projets *ex ante*, comme le prévoit cet amendement, garantit leur transparence et renforce la pression concurrentielle, puisque l'un des leviers du libre jeu de la concurrence est l'accès entier et gratuit à l'information.

J'invite donc le Sénat à adopter cet amendement, que je qualifierai de « sage ».

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Laurent Béteille, rapporteur. La commission est défavorable à cet amendement. Celui-ci alourdit la procédure par un dispositif nouveau, inconnu du droit de la commande publique, et m'apparaît d'autant moins nécessaire qu'il existe déjà des règles de publicité pour les contrats de partenariat à même d'assurer une concurrence efficace.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Christine Lagarde, ministre. Quoique je salue la proposition constructive, j'émet également un avis défavorable.

En effet, des règles de publicité préalable sont déjà prévues de manière substantielle, en particulier la publication d'un avis au *Journal officiel* de l'Union européenne, qui donne une information complète sur le projet et semble suffisant pour l'information de tous les candidats éventuels titulaires de ces marchés.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 98.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 117, présenté par MM. Sueur, Collombat, Frimat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Avant l'article 1^{er}, ajouter un article additionnel ainsi rédigé :

Avant l'article 1^{er} de l'ordonnance 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, il est ajouté un article ainsi rédigé :

« Art. ... – Les contrats de partenariat sont des contrats dérogatoires au droit commun de la commande publique et à la domanialité publique. La généralisation de telles dérogations ne saurait priver de garanties légales les exigences constitutionnelles inhérentes à l'égalité devant la commande publique, à la protection des propriétés publiques et au bon usage des deniers publics. »

La parole est à M. Pierre-Yves Collombat.

M. Pierre-Yves Collombat. Madame la ministre, j'ai été mortifié que vous ayez complètement ignoré mes questions dans vos réponses. Il me semblait pourtant que certaines d'entre elles n'étaient pas complètement anodines.

Par exemple, pourquoi ajouter encore à l'arsenal dont nous disposons en matière de commande publique, y compris d'ailleurs des contrats de partenariat autorisés par l'ordonnance de 2004 ? Je n'ai pas eu de réponse.

Je m'interrogeais également sur la possibilité réelle de réaliser des bilans sérieux. D'ailleurs, hormis la jurisprudence Loiret – cela ne concerne d'ailleurs, à mon avis, que le Loiret, car je connais d'autres endroits où l'on construit des collèges en trois ans –, nous n'avons guère eu d'explications sur ce sujet.

Cet amendement vise à préciser que les contrats de partenariat tels que vous nous les présentez sont dérogatoires au droit commun de la commande publique, ce qui est aussi, ai-je cru comprendre, votre sentiment. Je pense donc que nous obtiendrons un avis favorable de votre part.

Nous ajoutons que « la généralisation de telles dérogations ne saurait priver de garanties légales les exigences constitutionnelles inhérentes à l'égalité devant la commande publique, à la protection des propriétés publiques et au bon usage des deniers publics. »

Je serai très attentif au jugement qui sera porté sur notre proposition qui, je le rappelle, est à la fois de bon sens et conforme au droit en vigueur.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Laurent Béteille, rapporteur. La commission émet un avis défavorable.

Cet amendement tend à inscrire dans la loi une partie de la décision du Conseil constitutionnel du 26 juin 2003 encadrant le recours au contrat de partenariat.

La commission des lois a été attentive au respect de ces dispositions du Conseil constitutionnel ; elle a essayé de s'assurer de l'existence de garanties suffisantes dans le projet de loi pour que les contrats de partenariat restent une exception, en tant qu'ils sont dérogatoires au droit commun de la commande publique.

Elle considère pour autant qu'il n'est pas nécessaire de rappeler un principe de droit qui a été énoncé par le Conseil constitutionnel. La décision du Conseil constitutionnel se suffit à elle-même, et elle n'a pas besoin d'être reprise dans la loi.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Christine Lagarde, ministre. Le Gouvernement émet également un avis défavorable, monsieur le président.

Je voudrais répondre à l'interpellation de M. Pierre-Yves Collombat. Monsieur le sénateur, il s'agit simplement d'ajouter un élément nouveau, sous la forme de ce contrat de partenariat public-privé, dans la boîte à outils dont dispose la puissance publique lorsqu'il s'agit de passer une

commande publique. Cela concourt à la concurrence : plus on dispose d'instruments juridiques, plus on peut choisir. Il n'y a donc là rien de contraire au principe dérogatoire que vous avez justement rappelé.

Il sera tout à fait possible de tirer un bilan en temps utiles. Mais, depuis 2004, trop peu de commandes ont été passées selon les modalités de partenariat public-privé. Il est donc encore un peu tôt. En revanche, je ne doute pas que, avec les développements qui résulteront de l'application du texte que nous examinons ce soir, la puissance publique étant alors en mesure de recourir au partenariat public-privé dans des conditions facilitées quoique exceptionnelles, nous pourrions tirer un bilan.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 117.

(L'amendement n'est pas adopté.)

Article 1^{er}

L'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat est ainsi modifié :

1° Il est inséré un : « I » au début de l'article ;

2° Au troisième alinéa, il est ajoutée une phrase ainsi rédigée : « Il peut se voir céder, avec l'accord du cocontractant concerné, tout ou partie des contrats passés par la personne publique pouvant concourir à l'exécution de sa mission, notamment des contrats passés en application du code des marchés publics et de la loi n° 85-504 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée. » ;

3° Il est ajouté un alinéa et un II ainsi rédigés :

« Le contrat de partenariat peut prévoir un mandat de la personne publique au cocontractant pour encaisser, au nom et pour le compte de la personne publique, le paiement par l'utilisateur final de prestations revenant à cette dernière. »

« II. – Lorsque la réalisation d'un projet relève simultanément de la compétence de plusieurs personnes publiques, ces dernières peuvent désigner par convention celle d'entre elles qui conduira la procédure de passation, signera le contrat et, éventuellement, en suivra l'exécution. Cette convention précise les conditions de ce transfert de compétences et en fixe le terme. »

M. le président. Je suis saisi de huit amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 99, présenté par Mme Mathon-Poinat, M. Billout, Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à Mme Josiane Mathon-Poinat.

Mme Josiane Mathon-Poinat. L'article 1^{er} prévoit un assouplissement du régime des contrats de partenariat passés par l'État.

L'État, qui aurait passé des contrats, en particulier des marchés de maîtrise d'œuvre, pourrait ainsi céder ces contrats au titulaire du contrat de partenariat. Les marchés de maîtrise ne sont en effet pas nécessairement intégrés au contrat de partenariat.

Nous comprenons bien la logique de cet article, qui, du point de vue des architectes, s'explique par le souhait de ces derniers de conserver la maîtrise d'œuvre durant toute la durée du contrat. Néanmoins, le fait de céder un marché

de maîtrise d'œuvre entraîne une situation qui, si elle peut sembler évidente, a cependant des conséquences importantes dans les faits : l'interlocuteur du maître d'œuvre change, et ce dernier a alors affaire non plus à la personne publique, mais à son partenaire, personne privée.

Si ce changement d'interlocuteur n'a pas beaucoup d'importance pour des maîtres d'œuvre privés, il en va différemment lorsque la maîtrise d'œuvre est assurée par la filière technique de la fonction publique territoriale par exemple. Les cadres et les ingénieurs de la DDE pourraient eux aussi être directement concernés. Or leurs rapports avec le maître d'ouvrage risquent de changer du jour au lendemain si le marché de maîtrise d'œuvre est cédé par la personne publique à son partenaire privé. Ce dernier n'a en effet pas la même conception du service public qu'un fonctionnaire.

L'article 1^{er} prévoit également que les personnes publiques pourront se regrouper pour signer un contrat de partenariat.

Si l'on peut aisément deviner que certains projets, en raison de leur envergure, se prêtent bien à ce genre de montage, une question se pose néanmoins. En effet, les destinées politiques de chaque personne publique seront forcément divergentes durant l'exécution du contrat, qui, je le rappelle, peut durer plusieurs dizaines d'années.

Que se passera-t-il en cas de changement de majorité dans un exécutif local ou à la tête d'une administration après une élection ? Les contrats en cours seront-ils remis en cause ? Quelle sera la liberté de l'élu de revenir sur un projet qu'il estime inopportun ?

Il devient également impératif que la collectivité ait fixé avec précision les contours du projet et qu'elle ne change plus d'avis. On le sait, les pénalités sont lourdes en cas de non-exécution du contrat de partenariat et si des clauses de réversibilité n'ont pas été prévues dans le contrat initial. Cela signifie-t-il que les contrats de partenariat, une fois signés par un groupement de personnes publiques, deviennent immuables ? C'est une situation qui devient soudain très intéressante pour le partenaire privé...

Vous l'aurez compris, mes chers collègues, cet article pose plus de problèmes qu'il n'en résout, notamment au détriment de la personne publique. C'est pourquoi nous en demandons la suppression.

M. le président. L'amendement n° 118, présenté par MM. Sueur, Collombat, Masseret et Todeschini, Mme Printz et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Rédiger ainsi cet article :

L'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat est ainsi rédigé :

« Art. 1^{er} – I. – Les contrats de partenariat sont des contrats administratifs par lesquels l'État ou un établissement public de l'État confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou transformation des ouvrages ou équipements, ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion, et, le cas échéant, à d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée.

« Il ne peut être conclu de contrat de partenariat que si le montant des travaux et prestations à réaliser en vertu du dit contrat est supérieur à 50 millions d'euros hors taxe.

« II. – Le cocontractant de la personne publique assure la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser.

« Il peut se voir confier tout ou partie de la conception des ouvrages. Il peut se voir céder, avec l'accord du cocontractant concerné, tout ou partie des contrats passés par la personne publique pouvant concourir à l'exécution de sa mission.

« Lorsque le contrat de partenariat concerne la construction, la réhabilitation, la réutilisation ou la transformation d'un ou plusieurs bâtiments, la procédure de mise en concurrence visant à l'attribution du contrat ne peut s'effectuer que sur la base d'un projet résultant d'un concours d'architecture organisé préalablement, par la personne publique à l'origine du contrat de partenariat.

« La rémunération du cocontractant fait l'objet d'un paiement par la personne publique pendant toute la durée du contrat. Elle peut être liée à des objectifs de performance assignés au cocontractant.

« III. – Lorsque la réalisation d'un projet relève simultanément de la compétence de plusieurs personnes publiques, ces dernières peuvent désigner par convention celle d'entre elles qui conduira la procédure de passation, signera le contrat et, éventuellement, en suivra l'exécution. Cette convention précise les conditions de ce transfert de compétences et en fixe le terme. »

La parole est à M. Jean-Pierre Sueur.

M. Jean-Pierre Sueur. Cet amendement, qui vise à une nouvelle rédaction de l'article 1^{er}, apporte deux modifications. Je n'en aborderai qu'une seule pour le moment, car j'interviendrai sur la question des architectes à la faveur d'un sous-amendement.

Je veux limiter mon propos à l'alinéa visant à instaurer un seuil de 50 millions d'euros en dessous duquel aucun contrat de partenariat public-privé ne pourrait être conclu. Pour défendre ce seuil, je serai bref, car je m'appuierai essentiellement sur l'excellent rapport pour avis de M. Guéné, fait au nom de la commission des finances.

Dans ce rapport, monsieur Guéné, vous évoquez les différents risques liés à la déconsolidation de la dette, parmi lesquels figure celui du rétrécissement des conditions de mise en concurrence. Force est de souligner que la généralisation des contrats de partenariat conduira de fait à une diminution de la concurrence par l'exclusion des nombreux artisans, TPE et PME qui n'auront plus accès aux marchés publics du fait de leur incapacité à pouvoir rivaliser avec les majors du BTP.

Dans votre rapport pour avis, qui se réfère à l'expérience ayant eu lieu au Royaume-Uni, vous faites judicieusement remarquer ceci : « Le Trésor britannique considère que les opérations inférieures à 20 millions de livres, comme celles concernant les systèmes d'information, ne présentent pas en général un bilan coût/avantage suffisant. » Puisque l'on parle beaucoup en ce moment du Royaume-Uni, où notre Président de la République a effectué récemment un voyage très remarqué, et que l'on ne cesse de nous vanter l'exemple britannique en matière de contrats de partenariat, on pourrait tout à fait s'inspirer, me semble-t-il, de cette constatation.

L'article 6 prévoit, conformément à la directive européenne, que, en deçà de 5,150 millions d'euros, les contrats puissent être attribués sous une simple forme négociée. En deçà de ce même seuil, ils échappent également à la procédure de dialogue compétitif.

Aujourd'hui, le risque est réel de voir se multiplier des contrats de partenariat d'un faible montant, économiquement peu efficaces et dont la seule motivation tient à quelques accommodements budgétaires, et ce pour de nombreux ouvrages banals qui constituent actuellement le marché des artisans et des PME.

J'ajoute que M. Philippe Marini, rapporteur général, s'est demandé, lors de la réunion de la commission des finances, « s'il ne convenait pas de poser un seuil en deçà duquel il ne serait pas possible de recourir aux PPP ».

Il serait effectivement sage, à mon avis, de prévoir un tel seuil : ce serait un moyen de ne pas généraliser le système des partenariats public-privé.

M. le président. Je suis saisi de deux amendements identiques.

L'amendement n° 1 est présenté par M. Béteille, au nom de la commission des lois.

L'amendement n° 48 est présenté par M. Houel, au nom de la commission des affaires économiques.

Ces deux amendements sont ainsi libellés :

Rédiger comme suit cet article :

A. L'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat est ainsi rédigé :

« I. – Le contrat de partenariat est un contrat administratif par lequel l'État ou un établissement public de l'État confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet le financement, la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public.

« Il peut également avoir pour objet tout ou partie de la conception de ces ouvrages, équipements ou biens immatériels ainsi que des prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée.

« II. – Le cocontractant de la personne publique assure la maîtrise d'ouvrage des travaux à réaliser.

« Il peut se voir céder, avec l'accord du cocontractant concerné, tout ou partie des contrats passés par la personne publique pouvant concourir à l'exécution de sa mission.

« La rémunération du cocontractant fait l'objet d'un paiement par la personne publique pendant toute la durée du contrat. Elle est liée à des objectifs de performance assignés au cocontractant.

« Le contrat de partenariat peut prévoir un mandat de la personne publique au cocontractant pour encaisser, au nom et pour le compte de la personne publique, le paiement par l'utilisateur final de prestations revenant à cette dernière.

« III. – Lorsque la réalisation d'un projet relève simultanément de la compétence de plusieurs personnes publiques, ces dernières peuvent désigner par conven-

tion celle d'entre elles qui conduira la procédure de passation, signera le contrat et, éventuellement, en suivra l'exécution. Cette convention précise les conditions de ce transfert de compétences et en fixe le terme. »

B. En conséquence, la même ordonnance est ainsi modifiée :

1° Dans le dernier alinéa de l'article 8, les mots : « ouvrages ou équipements » sont remplacés par les mots : « ouvrages, équipements ou biens immatériels » ;

2° Dans les c, e, f et k de l'article 11, les mots : « ouvrages et équipements » sont remplacés par les mots : « ouvrages, équipements ou biens immatériels » et dans le d du même article, les mots : « ouvrages ou équipements » sont remplacés par les mots : « ouvrages, équipements ou biens immatériels » ;

3° Dans les a et c et dans le dernier alinéa de l'article 12, le mot : « ouvrages » est remplacé par les mots : « ouvrages, équipements ou biens immatériels ».

La parole est à M. le rapporteur, pour présenter l'amendement n° 1.

M. Laurent Béteille, rapporteur. Cet amendement vise à une nouvelle rédaction de l'article 1^{er} afin de distinguer plus nettement, dans la définition du contrat de partenariat, les critères facultatifs des critères obligatoires du contrat de partenariat, de clarifier le champ du contrat de partenariat en indiquant qu'il recouvre aussi bien les ouvrages, les équipements que les biens immatériels, et de préciser que la rémunération du partenaire privé est nécessairement liée aux objectifs de performance.

M. le président. L'amendement n° 1 est assorti de quatre amendements.

Le sous-amendement n° 119, présenté par MM. Sueur, Collombat, Masseret et Todeschini, Mme Printz et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Compléter le I du texte proposé par l'amendement n° 1 pour l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat par un alinéa ainsi rédigé :

« Il ne peut être conclu de contrat de partenariat que si le montant des travaux et prestations à réaliser en vertu du dit contrat est supérieur à 50 millions d'euros hors taxe.

La parole est à M. Jean-Pierre Sueur.

M. Jean-Pierre Sueur. Je l'ai déjà défendu, monsieur le président.

M. le président. Le sous-amendement n° 120, présenté par MM. Sueur, Collombat, Masseret et Todeschini, Mme Printz et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Après le deuxième alinéa du II du texte proposé par l'amendement n° 1 pour l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque le contrat de partenariat concerne la construction, la réhabilitation, la réutilisation ou la transformation d'un ou plusieurs bâtiments, la procédure de mise en concurrence visant à l'attribution du contrat ne peut s'effectuer que sur la base d'un projet résultant d'un concours d'architecture organisé préalablement, par la personne publique à l'origine du contrat de partenariat. »

La parole est à M. Jean-Pierre Sueur.

M. Jean-Pierre Sueur. Ce sous-amendement traite de l'architecture. Ce que l'on nous dit rituellement sur l'architecture n'est pas plus satisfaisant que ce que l'on nous dit sur les PME, en nous indiquant que l'on pourra toujours faire appel à ces dernières.

Rien n'interdit de faire appel aux PME. Certes ! Mais toutes les PME auront-elles le droit de concourir ? Bien sûr que non !

De la même manière, on nous dit que la collectivité locale ou l'État pourra organiser un concours d'architectes. Certes !

On nous dit que l'opérateur titulaire du contrat de partenariat pourra mettre en œuvre une concurrence entre les architectes si la collectivité locale ou l'État le lui demande. Certes !

Aujourd'hui, vous le savez bien, la législation en vigueur oblige à mettre en concurrence les architectes pour la construction de bâtiments publics à partir d'un certain seuil

Or nous sommes ici non pour décider de préconisations vagues et générales, mais pour élaborer un texte de loi. Si l'on accepte la formulation du projet de loi, on rend possible le fait qu'il n'y ait pas de concours d'architectes pour des ouvrages de grande dimension si la collectivité ou l'opérateur en décide ainsi.

Si ce texte est adopté en l'état, vous rendrez possible le choix discrétionnaire d'un architecte par la collectivité ou par l'opérateur. C'est pourquoi j'espère que notre amendement et nos sous-amendements seront retenus. Le fait de rétorquer qu'un concours pourra être organisé n'est absolument pas un argument. Pour une construction de très grande dimension, l'État, la collectivité ou l'opérateur, si l'État ou la collectivité en sont d'accord, pourra parfaitement désigner M. X ou Mme Y comme architecte.

Il nous paraît donc essentiel d'inscrire dans la loi que, « lorsque le contrat de partenariat concerne la construction, la réhabilitation, la réutilisation ou la transformation d'un ou plusieurs bâtiments, la procédure de mise en concurrence visant à l'attribution du contrat ne peut s'effectuer que sur la base d'un projet résultant d'un concours d'architecture organisé préalablement, par la personne publique à l'origine du contrat de partenariat ». Le conseil national de l'ordre des architectes et les syndicats d'architectes le demandent !

À l'argument qui consisterait à dire qu'il s'agit de *lobbies* ne représentant qu'eux-mêmes, je répondrai que c'est au contraire une profession parfaitement respectable, que nous devons respecter et qui s'exprime par toutes ses instances.

J'ajoute que ce n'est pas du corporatisme. La demande des architectes va vraiment dans le sens de l'égal accès des membres de cette profession à la commande publique. Le fait qu'il y ait une vraie concurrence organisée avec de véritables concours est aussi une garantie pour la qualité et l'évolution architecturales dans notre pays. Je vous en supplie, ne répondez pas que l'on pourra toujours organiser un concours d'architectes, comme si cette procédure allait de soi ! Je ne cherche pas à prévoir une injonction, mais j'aimerais mieux que l'on précise qu'un concours devra être organisé. Ce principe est très important.

M. le président. Le sous-amendement n° 121, présenté par MM. Sueur, Collombat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Supprimer le dernier alinéa du II du texte proposé par l'amendement n° 1 pour l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat.

La parole est à M. Pierre-Yves Collombat.

M. Pierre-Yves Collombat. Selon le dernier alinéa du paragraphe II du texte proposé par l'amendement n° 1, « le contrat de partenariat peut prévoir un mandat de la personne publique au cocontractant pour encaisser, au nom et pour le compte de la personne publique, le paiement par l'usager final de prestations revenant à cette dernière ».

Cette rédaction est ambiguë et aurait mérité d'être précisée, car elle fait courir le risque d'une remise en cause fondamentale du service public. Selon le droit en vigueur, à savoir l'ordonnance du 17 juin 2004, le partenaire peut se voir confier la gestion d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public et, à titre facultatif, d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée.

On me dira qu'il est difficile de distinguer mission de service public, gestion de bâtiments ou prestations de services concourant à l'exercice de la mission de service public.

Ce qui nous chagrine, c'est que certains cas sont pour le moins « limites ». Je pense à l'Institut national du sport et de l'éducation physique, l'INSEP, qui offre l'exemple d'un contrat préoccupant.

Dans ce système, des dizaines de fonctionnaires, de personnels ATOSS ont vu leurs missions externalisées. Des missions logistiques ont été cédées au privé.

Où s'arrêtera-t-on ? Finalement, pourquoi ne pas externaliser les missions des professeurs ?

Nous souhaiterions donc que la deuxième partie de cet alinéa disparaisse.

M. le président. Le sous-amendement n° 122, présenté par MM. Sueur, Collombat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Compléter le II du texte proposé par l'amendement n° 1 pour l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat par un alinéa ainsi rédigé :

« La gestion d'un service public ne peut être déléguée au titulaire d'un contrat de partenariat.

La parole est à M. Jean-Pierre Sueur.

M. Jean-Pierre Sueur. Nous attachons une particulière importance à cet amendement, car nous pensons qu'il nous faut être clairs.

Il s'agit de savoir si la gestion d'un service public peut être déléguée ou non au titulaire d'un contrat de partenariat.

On nous a souvent répondu : ne vous inquiétez pas – il n'y a pas lieu de s'inquiéter, d'ailleurs –, la gestion d'un service public relève de l'autorité publique.

Il est bien précisé, dans l'ordonnance, que le partenaire peut se voir confier « une mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public », ce qui n'est pas le

service public, « et, le cas échéant, à d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée ».

Les missions de service public peuvent concerner la justice, la police, l'état civil, la pédagogie, etc. Il serait très important, pour éviter toute ambiguïté, d'inscrire simplement dans la loi que, si tout ce qui concourt au service public peut donner lieu à un contrat de partenariat, la gestion d'un service public ne peut être déléguée au titulaire d'un contrat de partenariat.

J'espère que cet amendement bénéficiera d'un avis favorable de la part de la commission et du Gouvernement.

S'il n'était pas adopté, cela signifierait *de facto* que la gestion d'un service public pourrait être déléguée au titulaire d'un contrat de partenariat.

M. le président. La parole est à M. Michel Houel, pour présenter l'amendement n° 48, identique à l'amendement n° 1.

M. Michel Houel, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. Cet amendement est défendu.

M. le président. L'amendement n° 123, présenté par MM. Sueur, Collombat, Masseret et Todeschini, Mme Printz et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Après le deuxième alinéa (1°) de cet article, insérer un alinéa ainsi rédigé :

...° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Il ne peut être conclu de contrat de partenariat que si le montant des travaux et prestations à réaliser en vertu dudit contrat est supérieur à 50 millions d'euros hors taxe. » ;

La parole est à M. Jean-Pierre Sueur.

M. Jean-Pierre Sueur. Cet amendement est identique au sous-amendement n° 119, déjà défendu.

M. le président. L'amendement n° 124, présenté par MM. Sueur, Collombat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Supprimer le deuxième alinéa du 3° de cet article.

La parole est à M. Jean-Pierre Sueur.

M. Jean-Pierre Sueur. Cet amendement a déjà été présenté sous la forme du sous-amendement n° 121.

M. le président. L'amendement n° 100 rectifié, présenté par Mme Mathon-Poinat, M. Billout, Mmes Borvo Cohen-Seat, Assassi et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé :

Compléter le deuxième alinéa du 3° de cet article par deux phrases ainsi rédigées :

Dans ce cas, le délai de reversement des sommes perçues ne peut excéder trente jours. En cas de dépassement du délai, le retard de versement donne lieu au paiement d'intérêts composés calculés sur la base fixée au d) du 1 de l'article 3 de la directive 200/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 juin 2000 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales.

La parole est à M. Michel Billout.

M. Michel Billout. Le présent amendement, qui est un texte de repli, a pour objet de régler la délicate question des flux de trésorerie laissés à la disposition des prestataires privés, notamment dans le cadre des mandats de collecte de l'argent public.

En l'espèce, il s'agit de garantir que, lorsque le contrat de partenariat autorise le cocontractant privé à encaisser, au nom et pour le compte du pouvoir adjudicateur, le paiement par l'usager de tout ou partie de la prestation qui lui est rendue, les masses collectées, qui lui reviennent de droit, soient restituées dans les meilleurs délais.

À ce titre, et pour être en parfaite cohérence avec la volonté affichée du Gouvernement – rappelons, pour mémoire, la communication du secrétaire d'État, M. Hervé Novelli, en direction des acheteurs publics, le 14 février dernier –, nous vous proposons d'inscrire dans la loi le délai maximum de reversement au pouvoir adjudicateur des sommes collectées par le titulaire du contrat.

Nous savons d'expérience que seule la réduction drastique des délais de paiement doit permettre aux entreprises de retrouver de la compétitivité.

Cette question des délais de paiement, je vous le rappelle, a fait l'objet depuis de nombreuses années de toute l'attention de la Commission de Bruxelles, qui a publié un Livre vert, puis un Livre blanc et enfin, en juin 2000, une directive fixant à la fois des limites de délais de paiement et les modalités des pénalités pour le non-respect desdits délais.

Pour que la réglementation, quelle qu'elle soit, soit appliquée, il convient que les sanctions pour non-respect soient suffisamment dissuasives.

C'est la raison pour laquelle le projet d'amendement qui est soumis à votre approbation vise à prévoir le régime général de sanction issu de la directive, et non sa version possiblement édulcorée par les textes nationaux.

Il n'y aurait, en effet, aucune justification à ce que les entreprises titulaires de contrats de partenariat puissent, parce que la loi serait muette sur cet aspect, conserver pendant de longs mois des volumes de trésorerie parfois importants, volumes qu'elles n'oublieraient pas, j'en suis sûr, de faire fructifier pour leur plus grand profit.

Pendant ce temps, les pouvoirs adjudicateurs seraient, pour leur part, confrontés à des difficultés de trésorerie, alors que l'argent qui est de droit le leur ne pourrait revenir dans leurs livres de comptes.

C'est pour éviter de copier les précédents fâcheux sur ces questions observés par la Cour de comptes et par les cours régionales des comptes dans nombre de contrats de délégation de service public que vous est soumis cet amendement, qui vise à fixer à un mois le délai de reversement des sommes en question.

M. le président. L'amendement n° 125, présenté par MM. Sueur, Collombat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Avant le dernier alinéa du 3° de cet article, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« La gestion d'un service public ne peut être déléguée au titulaire d'un contrat de partenariat.

La parole est à M. Jean-Pierre Sueur.

M. Jean-Pierre Sueur. Il a été présenté sous la forme du sous-amendement n° 122.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Laurent Béteille, rapporteur. L'amendement n° 99 tend à supprimer l'article 1^{er} de l'ordonnance, qui vise à faciliter la cession de contrats de maîtrise d'œuvre.

Or, sur ce sujet, le projet de loi confère une base juridique à une pratique assez répandue consistant dans le transfert du contrat de maîtrise d'œuvre déjà attribué au nouveau titulaire du contrat de partenariat.

Cette démarche répond à un souci d'efficacité de la commande publique, le maître d'œuvre agissant dès lors comme un prestataire du titulaire du contrat de partenariat appelé, lui, à construire l'ouvrage.

Il faut insister sur le fait que le maître d'œuvre est en position de force dans le cadre de cette cession puisque le transfert est juridiquement subordonné à son accord.

Il n'y a pas lieu selon nous de supprimer cette possibilité. La commission est donc défavorable à cet amendement.

L'amendement n° 118 tend à réécrire l'article 1^{er} et à introduire le fameux seuil de 50 millions d'euros en dessous duquel il ne serait pas possible de conclure des contrats de partenariat.

La commission des lois n'est pas favorable à l'introduction d'un seuil. Nous avons constaté que de petites collectivités territoriales – je pense notamment à la commune d'Auvers-sur-Oise – avaient conclu d'ores et déjà des contrats de partenariat de faibles montants – il s'agissait en l'occurrence de 2 millions d'euros –, à la satisfaction de cette collectivité et, sans doute, de son partenaire privé, qui est une PME.

Par conséquent, pourquoi introduire un seuil qui pénaliserait les petites collectivités territoriales et les PME ?

J'ajoute que les entretiens que j'ai eus avec la Confédération générale des petites et moyennes entreprises, la CGPME, et avec la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment, la CAPEB, m'ont prouvé que ces deux entités étaient plutôt favorables à l'idée de conclure des contrats de partenariat.

De la même manière, s'agissant de l'interdiction de conclure un contrat de partenariat global, incluant la maîtrise d'œuvre, je suis au regret de dire à M. Sueur qu'il faut à mon avis en laisser le libre choix à la collectivité ou à l'État.

Selon la nature du projet, la collectivité ou l'État estimera nécessaire ou non d'ouvrir un concours de maîtrise d'œuvre. Dans le fond, il s'agit de contrats globaux. Il est donc assez logique que soit également incluse la mission de maîtrise d'œuvre dans ce contrat global. Ce n'est pas une obligation, mais la possibilité doit en être laissée à la personne publique.

La commission est donc défavorable à l'amendement n° 118 et, par cohérence, aux sous-amendements n°s 119 et 120.

Le sous-amendement n° 121 tend à supprimer les dispositions de l'amendement n°1 de la commission relatives au mandat d'encaissement, qui vise à autoriser la personne publique à confier un mandat au partenaire privé pour encaisser, pour son compte, le paiement par l'usager final des prestations revenant à cette dernière.

Il s'agit d'une clarification importante dont l'objet est d'éviter une confusion avec la « gestion de fait ». La commission est donc défavorable à ce sous-amendement.

Le sous-amendement n° 122 soulève une question intéressante sur l'articulation entre la mission de service public et le contrat de partenariat.

Il est clair que certaines missions de service public ne peuvent en aucun cas être confiées aux partenaires privés – je pense à tout ce qui relève du domaine régalien.

Pour le reste, nous nous interrogeons sur ce point. C'est la raison pour laquelle la commission souhaite connaître l'avis du Gouvernement.

M. Jean-Pierre Sueur. Espérons qu'il sera bon !

M. Laurent Béteille, rapporteur. La commission est défavorable aux amendements n^{os} 123 et 124.

L'amendement n^o 100 rectifié vise à éviter que, dans le cadre d'un mandat d'encaissement, la personne privée ne conserve trop longtemps les sommes qu'elle perçoit pour le compte de la personne publique, sauf à verser à cette dernière des intérêts. Sur ce point, la commission s'en remet à la sagesse du Sénat.

Quant à l'amendement n^o 125, la commission souhaite connaître l'avis du Gouvernement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Christine Lagarde, ministre. Le Gouvernement ne peut pas être favorable à l'amendement n^o 99 dans la mesure où l'article 1^{er} du projet de loi apporte davantage de sécurité aux personnes publiques qui souhaitent recourir à un contrat de partenariat, en confirmant, notamment, la possibilité de céder à son cocontractant un marché de maîtrise d'œuvre préalablement passé.

Je partage l'avis de la commission concernant la clarification qu'apporte une telle disposition, particulièrement en matière de contrats conclus avec des architectes.

Par ailleurs, le projet d'article apporte une précision importante en permettant à plusieurs personnes publiques ayant un intérêt commun de se grouper pour passer ensemble un contrat de partenariat.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement émet un avis défavorable sur cet amendement.

En ce qui concerne l'amendement n^o 118 et les sous-amendements n^{os} 119 et 120, je partage l'avis de la commission.

L'institution d'un seuil ne me paraît pas souhaitable, et ce pour des raisons tout simplement pratiques. Comme l'a évoqué M. le rapporteur, un certain nombre de contrats de très faible montant ont été conclus sous forme de partenariat public-privé. Il en est ainsi d'un ensemble constitué, à Saint-Raphaël, d'un parking souterrain, d'une gare routière et d'un complexe cinématographique, conclu pour un montant qui n'excède pas 20 millions d'euros, et des pôles énergie des hôpitaux de Roanne et d'Alès, pour des montants respectifs de 5 millions et 7 millions d'euros, ces contrats ont néanmoins été passés sous forme de partenariat public-privé, à la satisfaction à la fois du partenaire et de la puissance publique.

Par ailleurs, je souligne qu'il y a une certaine contradiction à vouloir, d'une part, proposer un seuil et, d'autre part, encourager les PME. Nous souhaitons vivement encourager les PME et les faire ainsi participer à des opérations collectives qui sont à la fois de préfinancement, de construction et d'exploitation.

M. Jean-Pierre Sueur. S'il n'y a pas de contrat de partenariat, il y a les marchés publics !

Mme Christine Lagarde, ministre. Le Gouvernement émet un avis favorable sur les amendements identiques n^{os} 1 et 48. À cet égard, il remercie les rapporteurs d'avoir proposé, au nom de leurs commissions respectives, une clarification extrêmement utile de la rédaction de l'article 1^{er}.

En revanche, le Gouvernement est défavorable au sous-amendement n^o 121, qui tend à supprimer la possibilité pour la personne publique de mandater son cocontractant dans l'encaissement des recettes issues du paiement par les usagers du service public, objet du contrat. Nous souhaitons en effet que subsiste cette disposition qui a pour objet d'accorder des facilités de gestion à la personne publique.

J'en viens au sous-amendement n^o 122 et à l'amendement n^o 125. M. le rapporteur, qui a souhaité connaître l'avis du Gouvernement, me permettra de lui apporter, sur ce sujet important, une réponse un peu longue.

Monsieur Béteille, l'ajout que vous proposez à l'ordonnance du 17 juin 2004 et au code général des collectivités territoriales ne me paraît pas utile. Il risque en outre d'être source d'ambiguïtés.

Il ne me paraît pas utile d'abord parce que l'article 1^{er} de l'ordonnance du 17 juin 2004 définit très clairement ce qu'est un contrat de partenariat. Par ce contrat, la personne publique confie au cocontractant une mission globale de financement d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, leur construction, leur maintenance et, le cas échéant, la fourniture de prestations de services concourant à l'exercice par la personne publique de la mission de service public dont elle est chargée.

Le cocontractant du partenariat public-privé participe, certes, au service public, mais il ne le gère pas. Le contrat de partenariat public-privé n'a pas en effet pour objet de gérer un service public, d'abord, parce que tout ce qui est activité régalienne ne peut se déléguer – c'est ce qu'a confirmé d'ailleurs le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 août 2002 sur la loi d'orientation et de programmation pour la justice à propos des prisons – et, ensuite, parce que la délégation de gestion de service public se fait dans le cadre d'un autre instrument que nous connaissons bien : la délégation de service public.

Il ne s'agit donc pas de faire l'amalgame entre les deux, car ce sont deux catégories distinctes. C'est la raison pour laquelle cette précision ne me paraît pas utile.

Au regard du droit communautaire, au demeurant, le contrat de partenariat est clairement un marché. Le Conseil d'État l'a confirmé, et ce sont les procédures de passation des marchés que le Gouvernement a adoptées pour la passation des contrats de partenariat public-privé.

La loi française et le droit communautaire distinguent donc clairement entre le contrat de partenariat de l'ordonnance de 2004 et la délégation de service public. Dans ces conditions, le sous-amendement proposé ne me paraît pas utile.

J'observe en outre qu'il est source d'ambiguïtés. Tel qu'il est rédigé, en effet, il interdit à tout titulaire d'un contrat de partenariat d'être par ailleurs délégataire d'un service public. Je ne pense pas que cette interdiction absolue, contraire au principe de libre accès à la commande publique, ait été voulue délibérément par l'auteur de l'amendement. Si ce dernier a seulement souhaité signifier par là qu'un contrat de partenariat ne peut avoir pour objet même la gestion d'un service public, je dois alors constater que la loi le prévoit déjà, comme je viens de le rappeler, et, dans ces conditions, la précision ne me paraît pas utile.

Pour ces raisons, le Gouvernement émet un avis défavorable à l'égard tant du sous-amendement n° 122 que de l'amendement n° 125.

Il est également défavorable aux amendements n°s 123 et 124.

Sur l'amendement n° 100 rectifié, le Gouvernement émet un avis défavorable. Dès lors que le mandat d'encaissement est une mission confiée contractuellement par la personne publique au titulaire, c'est au contrat de fixer les modalités de reversement des sommes perçues pour le compte de l'administration, notamment le délai imposé au titulaire pour s'acquitter de cette tâche.

À ce titre, la personne publique pourra d'ailleurs décider, si elle le souhaite, d'infliger des pénalités de retard si le délai contractuel n'est pas respecté.

Dans ces conditions, il n'est pas nécessaire de prévoir un encadrement législatif pour régler les rapports entre la personne publique et son cocontractant.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 99.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. La parole est à M. Éric Doligé, pour explication de vote sur l'amendement n° 118.

M. Éric Doligé. Je souhaite revenir sur le problème des seuils, qui me paraît important.

Le seuil qui a été fixé dans les amendements est de 50 millions d'euros. Je crois qu'il faut quand même tenir compte de ce qui se passe sur le territoire national : sachant que le coût d'un collège est environ de 20 millions d'euros, cela signifie que, globalement, aucun département ne pourrait accéder au partenariat public-privé, ni d'ailleurs la plupart des grandes villes.

À Orléans, ville que vous connaissez bien, monsieur Jean-Pierre Sueur, l'un des plus grands investissements réalisés ces dernières années concerne la gare. Vous avez considéré que le coût était très élevé ; or il n'a pas dû dépasser 40 millions d'euros. Vous voyez donc bien qu'il n'aurait même pas été possible de conclure un partenariat public-privé.

M. Jean-Pierre Sueur. Ce n'était pas utile !

M. Éric Doligé. Cela signifie que la plupart des investissements ne pourraient pas donner lieu à un partenariat public-privé. Or, il me semble qu'on ne peut pas interdire à l'ensemble des collectivités d'y recourir.

Pour les architectes, c'est un peu la même chose, dans la mesure où il ne faut pas exagérer les conséquences. Permettez-moi de rappeler quelques chiffres.

On a évoqué tout à l'heure, à propos de l'investissement public des collectivités et de l'État, le chiffre de 60 milliards d'euros, et il a été dit que l'on voulait atteindre 15 % ; or on en est à peine à 3 %. On veut atteindre 15 % alors que les 60 milliards des collectivités représentent un sixième de l'investissement global en France, ce dernier s'élevant à 360 milliards d'euros. Quand on arrivera à 15 %, soit 9 milliards d'euros, cela fera 2,5 % de l'investissement en France. Par conséquent, il restera aux architectes 97,5 % qui seront tout à fait disponibles sur le marché.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale. De toute façon, il y aura des architectes !

M. Éric Doligé. Je me permets de vous rappeler, monsieur Sueur, puisque vous connaissez bien le dossier dont j'ai parlé tout à l'heure, que le travail a été confié à un architecte local par une *major*.

M. Jean-Pierre Sueur. Elles sont parfois intelligentes !

M. Éric Doligé. Cela montre bien que ces dispositifs fonctionnent.

Pour finir, je rappelle que, lorsque j'avais proposé cette disposition, les sept sénateurs socialistes présents avaient voté pour et les deux sénateurs du groupe CRC s'étaient abstenus. Cela prouve que ce n'est pas aussi idiot qu'on le pense, et que cela marche.

M. Jean-Pierre Sueur. Je n'ai jamais prétendu que c'était idiot !

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 118.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 119.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 120.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 121.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Monsieur le rapporteur, quel est, en définitive, l'avis de la commission sur le sous-amendement n° 122 ?

M. Laurent Béteille, rapporteur. La commission émet un avis défavorable.

M. le président. La parole est à M. Jean-Pierre Sueur, pour explication de vote.

M. Jean-Pierre Sueur. Il était tout à fait nécessaire de bien préciser que la gestion d'un service public ne peut pas relever du cocontractant d'un contrat de partenariat.

Cela dit, madame la ministre, les longues précisions que vous avez apportées ne seront pas inutiles pour la compréhension du texte et la jurisprudence, et elles permettront d'éviter un certain nombre de dérives qui seraient fâcheuses.

M. le président. Je mets aux voix le sous-amendement n° 122.

(Le sous-amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Je mets aux voix les amendements identiques n°s 1 et 48.

(Les amendements sont adoptés.)

M. le président. En conséquence, l'article 1^{er} est ainsi rédigé, et les amendements n°s 123, 124, 100 rectifié et 125 n'ont plus d'objet.

Articles additionnels avant l'article 2

M. le président. L'amendement n° 126, présenté par MM. Sueur, Collombat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Avant l'article 2, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Avant l'article 2 de la même ordonnance, il est inséré un article ainsi rédigé :

« Art. ... – L'attributaire du contrat de partenariat est soumis aux dispositions du code des marchés publics ou de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 dès lors que la personne publique y est soumise. »

La parole est à M. Jean-Pierre Sueur.

M. Jean-Pierre Sueur. Puisque l'on nous dit que le partenariat public-privé ne fait obstacle ni à la concurrence, ni à l'équité, ni à l'accès des PME au contrat de partenariat, nous proposons tout simplement d'assujettir l'attributaire du contrat de partenariat, au même titre que la personne publique, aux règles d'équité dans la mise en concurrence, règles qui sont édictées par le code des marchés publics ou par l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005. Ainsi, le cocontractant se verra appliquer les règles que nous connaissons bien et qui sont en vigueur dans les marchés publics pour le plus grand bien des PME.

Je n'ai pas du tout compris l'argument relatif au seuil : vous estimez, madame la ministre, si j'ai bien saisi votre raisonnement, que l'absence de seuil est très bénéfique en ce qu'elle va permettre aux petites entreprises et aux PME d'accéder à tous les contrats de partenariat.

Cependant, si lesdits contrats n'existaient pas, les PME ne s'en trouveraient pas pour autant privées d'accès aux marchés ! Pour tous ces petits marchés, ces petits travaux d'un montant relativement faible, il serait alors fait appel au marché ordinaire, à savoir au marché public, qui donne les plus grandes garanties aux PME.

Le marché public tel que nous le connaissons offre aux PME de plus grandes garanties qu'un contrat de partenariat.

À ceux qui m'objecteraient que la mesure que nous proposons est irréaliste, je répondrai qu'il existe de nombreux précédents et que cet amendement tend tout simplement à instaurer une symétrie avec la loi sur la maîtrise d'ouvrages publics, c'est-à-dire la loi MOP, du 12 juillet 1985, dont l'article 4-4 vise à assujettir le maître d'ouvrage mandataire, même privé, au régime applicable à la personne publique.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Laurent Béteille, rapporteur. Il est pour le moins curieux, sur le plan juridique, de soumettre le partenaire privé au code des marchés publics ou à l'ordonnance du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics. Une telle disposition nous paraît être un alourdissement, voire une curiosité juridique.

En tout cas, l'intérêt du partenaire privé sera de faire jouer la concurrence s'il le souhaite, de confier à une plus petite entreprise une partie de sa mission : par conséquent, la mesure proposée ne me paraît pas utile.

La commission est donc défavorable à cet amendement.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Christine Lagarde, ministre. Le Gouvernement partage tout à fait les réserves de M. le rapporteur et émet lui aussi un avis défavorable.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 126.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. L'amendement n° 127, présenté par MM. Sueur, Collombat et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Avant l'article 2, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Avant l'article 2 de la même ordonnance, il est inséré un article ainsi rédigé :

« Art. ... – Les règles de passation et d'exécution des contrats signés par le titulaire d'un contrat de partenariat sont celles applicables à la personne publique ».

La parole est à M. Jean-Pierre Sueur.

M. Jean-Pierre Sueur. Cet amendement est défendu.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Laurent Béteille, rapporteur. Il est le même que sur l'amendement précédent.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Christine Lagarde, ministre. Il est identique à celui qu'il a donné sur l'amendement précédent.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 127.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

13

DÉPÔT DE PROPOSITIONS DE LOI

M. le président. J'ai reçu de MM. Jean-Pierre Bel, Thierry Repentin et les membres du groupe socialiste une proposition de loi pour un logement adapté à chacun et abordable pour tous.

La proposition de loi sera imprimée sous le n° 247, distribuée et renvoyée à la commission des affaires économiques, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

J'ai reçu de Mme Monique Cerisier-ben Guiga, M. Richard Yung, Mme Michèle André, MM. Robert Badinter, Jean Besson, Mme Marie-Christine Blandin, M. Didier Boulaud, Mme Claire-Lise Champion, MM. Roland Courteau, Yves Dauge, Jean-Pierre Demerliat, Mmes Christiane Demontès, Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Bernard Frimat, Charles Gautier, Mme Bariza Khiari, MM. Yves Krattinger, Serge Lagache, Roger Madec, François Marc, Louis Mermaz, Jean-Pierre Michel, Jean-François Picheral, Bernard Piras, Mme Gisèle Printz, MM. Thierry Repentin, Jacques Siffre, Jean Pierre Sueur, Mme Catherine Tasca et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés une proposition de loi relative à l'enregistrement des pactes civils de solidarité à l'étranger.

La proposition de loi sera imprimée sous le n° 248, distribuée et renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

14

DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE RÉSOLUTION

M. le président. J'ai reçu de M. Claude Biver une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur le rôle des centrales d'achat dans la fixation des prix à la consommation et les délocalisations d'entreprises.

La proposition de résolution sera imprimée sous le n° 249, distribuée et renvoyée à commission des affaires économiques et pour avis à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale en application de l'article 11, alinéa 1, du règlement, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.

15

TEXTES SOUMIS AU SÉNAT EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

M. le président. J'ai reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2001/82/CE et la directive 2001/83/CE en ce qui concerne les modifications des termes d'une autorisation de mise sur le marché de médicaments.

Ce texte sera imprimé sous le n° E-3817 et distribué.

J'ai reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Projet d'action commune du Conseil modifiant et prorogeant l'action commune 2005/190/PESC relative à la mission intégrée « État de droit » de l'Union européenne pour l'Irak, Eujust Lex.

Ce texte sera imprimé sous le n° E-3818 et distribué.

J'ai reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2006/112/CE du Conseil relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée en vue de lutter contre la fraude fiscale liée aux opérations intracommunautaires. Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1798/2003 en vue de lutter contre la fraude fiscale liée aux opérations intracommunautaires.

Ce texte sera imprimé sous le n° E-3819 et distribué.

J'ai reçu de M. le Premier ministre le texte suivant, soumis au Sénat par le Gouvernement, en application de l'article 88-4 de la Constitution :

– Proposition de décision du Conseil relative à la signature et à l'application provisoire de l'accord de partenariat économique entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et les États du CARIFORUM, d'autre part.

Ce texte sera imprimé sous le n° E-3820 et distribué.

16

DÉPÔT DE RAPPORTS D'INFORMATION

M. le président. J'ai reçu de MM. Jean Arthuis, Philippe Marini et Mme Nicole Bricq un rapport d'information fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation sur les conditions d'évolution de l'actionnariat d'EADS.

Le rapport d'information sera imprimé sous le n° 251 et distribué.

J'ai reçu de Mme Christiane Hummel un rapport d'information fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le projet de loi n° 241 (2007-2008) portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

Le rapport d'information sera imprimé sous le n° 252 et distribué.

17

ORDRE DU JOUR

M. le président. Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée à aujourd'hui, mercredi 2 avril 2008, à quinze heures et, éventuellement, le soir :

1. Suite éventuelle de la discussion du projet de loi (n° 211, 2007-2008) relatif aux contrats de partenariat.

Rapport (n° 239, 2007-2008) de M. Laurent Béteille, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

Avis (n° 240, 2007-2008) de M. Michel Houel, fait au nom de la commission des affaires économiques.

Avis (n° 243, 2007-2008) de M. Charles Guené, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation.

2. Discussion du projet de loi (n° 156, 2007-2008) ratifiant l'ordonnance n° 2007-1490 du 18 octobre 2007 relative aux marchés d'instruments financiers et portant actualisation et adaptation du droit économique et financier applicable à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

Rapport (n° 242, 2007-2008) de M. Philippe Marini, fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation.

Personne ne demande la parole ?...

La séance est levée.

(La séance est levée le mercredi 2 avril 2008, à zéro heure trente.)

*La Directrice
du service du compte rendu intégral,
MONIQUE MUYARD*

ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

Lors de sa séance du 25 mars 2008, le Sénat a désigné Mme Bernadette Dupont pour siéger au sein du conseil d'administration de l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre.

NOMINATION DE RAPPORTEURS

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mme Muguette Dini a été nommée rapporteur du projet de loi n° 241 (2007-2008), adopté par l'Assemblée nationale, portant diverses propositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

M. André Lardeux a été nommé rapporteur de la proposition de loi n° 245 (2007-2008), adoptée par l'Assemblée nationale, relative à la journée de solidarité.

QUESTIONS ORALES

REMISES À LA PRÉSIDENTE DU SÉNAT

Constructions et installations en zone agricole

195. – 3 avril 2008. – **Mme Muguette Dini** interroge **M. le ministre de l'agriculture et de la pêche** sur les constructions et installations admises en zone agricole. L'article R. 123-7 du code de l'urbanisme précise que « seules les constructions et installations nécessaires aux services publics ou d'intérêt collectif et à l'exploitation agricole sont autorisées dans les zones agricoles délimitées par le plan local d'urbanisme ». Toutefois, cet article ne donne aucune définition précise « des constructions nécessaires à l'exploitation agricole » et laisse à l'autorité compétente en matière d'instruction et de délivrance du permis de construire toute latitude pour apprécier, au cas par cas, sous le contrôle du juge administratif, la destination et la nature des constructions envisagées. Concernant les bâtiments d'habitation, c'est la présence nécessaire de l'agriculteur sur l'exploitation qui permet leur construction en zone agricole. Conformément à ce principe de base, dans le département du Rhône, principalement au niveau des espaces agricoles et naturels périurbains, les exploitants maraîchers et fruitiers se voient refuser la possibilité de construire leur logement sur leur exploitation. Pour ces derniers, cette situation menace l'avenir de leurs exploitations et ne permet pas la transmission ou la cession d'un ensemble agricole cohérent. Elle souhaite donc qu'il lui fasse part de sa position sur le sujet et lui demande s'il pourrait préciser le contenu de cette notion de « constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ».

Plan maladies rares

196. – 3 avril 2008. – **Mme Marie-Thérèse Hermange** attire l'attention de **Mme la ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative** au sujet de la fin programmée du Plan maladies rares prévue pour la fin 2008. Ce plan louable, bien que perfectible, a constitué une avancée importante pour les malades et pour leurs proches, le Gouvernement doit donc poursuivre ses efforts sur cette question de santé publique. Quatre millions de Français souffrent d'une ou plusieurs des 8000 maladies orphelines répertoriées et attendent beaucoup des décisions qui seront prises pour définir les nouvelles priorités en la matière, au mois de septembre. Ces maladies sont dites orphelines car elles ont été délaissées par la recherche médicale. Le Gouvernement a montré depuis quelques années qu'elles ne l'étaient plus, notamment par sa volonté de soulager ceux qui en souffrent et de donner les moyens aux professionnels de la santé de parvenir à des avancées significatives dans leur prise en charge. En dépit d'une grande hétérogénéité, les maladies rares ont des caractéristiques communes. Très souvent graves, chroniques et évolutives, elles peuvent mettre en jeu le pronostic vital, ou impliquer une perte d'autonomie et des invalidités qui peuvent altérer la qualité de vie et être à l'origine

d'un handicap. Ces maladies sont encore difficilement identifiables et prévisibles, elles engendrent par là même un sentiment d'exclusion et l'absence de traitement génère, en outre, une souffrance morale propre à ces malades et à leur famille, d'où la nécessité de leur consacrer un plan adapté. Ainsi, très souvent, les maladies rares sont à l'origine d'une grande difficulté en termes d'orientation au départ du parcours médical, de diagnostic, de mise en place d'une prise en charge adaptée et enfin de réponse sociale. Devant la détresse que rencontrent quatre millions de Français et leur entourage, elle lui demande donc quels engagements elle compte prendre pour pérenniser et renforcer le Plan maladies rares.

Avenir de l'hôtellerie familiale en Haute-Savoie

197. – 3 avril 2008. – **M. Jean-Paul Amoudry** appelle l'attention de **M. le secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme et des services** sur le déclin de l'hôtellerie familiale en Haute-Savoie et ses graves conséquences économiques et sociales. Les propriétaires de ces établissements se sont investis depuis longtemps avec une énergie exceptionnelle pour valoriser leurs hôtels-restaurants et pour offrir des prestations d'excellence, qui sont l'un des principaux atouts touristiques de ce département. Mais, depuis quelques années, l'hôtellerie familiale voit ses établissements fermer les uns après les autres et sa disparition progressive porte gravement préjudice à la Haute-Savoie et à ses collectivités. Il lui demande quelles dispositions ses services envisagent-ils de prendre pour enrayer ce déclin et insuffler un nouvel essor à ce secteur, qui participe à l'animation des territoires, à la création d'emplois, et qui constitue un élément indispensable de l'économie touristique ?

Emplois spécifiques de la fonction publique territoriale

198. – 3 avril 2008. – **M. Georges Mouly** attire l'attention de **M. le secrétaire d'État chargé de la fonction publique** sur l'exclusion des agents des catégories B et C de la fonction publique territoriale, titulaires d'emplois spécifiques créés sur la base de l'article L. 412-2 du code des communes, du dispositif d'intégration automatique dans l'une des filières de la fonction publique territoriale instauré par la loi relative à la fonction publique territoriale n° 2007-209 du 17 février 2007. Cette disposition est en effet réservée aux seuls agents de la catégorie A. Dans un souci d'égalité de traitement et pour permettre un déroulement de carrière aux agents titulaires d'emplois spécifiques des catégories B et C, il lui demande s'il peut être envisagé d'étendre cette possibilité d'intégration automatique à ces derniers.

Conditions d'embauche des agents contractuels du ministère des affaires étrangères et européennes

199. – 3 avril 2008. – **M. Richard Yung** interroge **M. le ministre des affaires étrangères et européennes** sur les conditions d'embauche des agents contractuels recrutés par son administration. Il prend acte des efforts qui ont été accomplis depuis l'adoption de la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique. Cependant, il constate que les agents non titulaires continuent d'être considérés comme une variable d'ajustement. La précarité de ces emplois demeure une réalité : certains de ces personnels continuent d'être remplacés par d'autres agents contractuels sur des emplois permanents ; leur rémunération est très souvent inférieure à celle des agents titulaires de qualification équivalente exerçant des fonctions analogues ; les conditions de cette rémunération manquent de transparence ; la fragilité de leur emploi est entretenue par le maintien d'une période d'essai sur les contrats de renouvellement ; les critères qui fondent le passage d'un contrat à durée déterminée à un contrat à durée indéterminée sont flous. Par ailleurs, il lui semble paradoxal que les agents contractuels ne soient pas directement embauchés en contrat à durée indéterminée alors même que la direction des ressources humaines affirme qu'il peut être mis fin à un contrat à durée indéterminée. En conséquence, il lui demande s'il entend fixer un véritable cadre de gestion des agents non titulaires en associant les syndicats et

les associations représentatives. Il lui demande en particulier s'il envisage d'instaurer une véritable grille des salaires et de rendre plus transparentes les conditions d'embauche.

Transfert de charges sur les communes et financement de la caf

200. – 3 avril 2008. – **M. Bernard Piras** attire l'attention de **Mme la secrétaire d'État chargée de la famille** sur la situation des communes au regard des nouvelles règles de financement de la caisse d'allocations familiales (CAF). De nombreuses communes, seules ou en intercommunalité, se sont engagées depuis longtemps dans une politique enfance et jeunesse, ainsi que dans des actions de services à la personne, et cela, en partenariat avec leur CAF. Or, cette politique est désormais remise en cause à travers la mise en place du contrat enfance jeunesse, lequel remplace le contrat temps libre et le contrat enfance. Ce nouveau contrat est accompagné d'un important désengagement financier de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF). Les critères de prise en charge des dépenses ont été modifiés unilatéralement, et à la baisse, par la CNAF. De même, cette dernière a réduit par le biais du contrat enfance jeunesse le champ des actions éligibles et a instauré des plafonds. Ainsi, à terme, avec ces nouvelles règles, les financements actuels de la CAF seront diminués de 50 %. Au-delà des répercussions financières réelles et importantes, les collectivités ne seront plus inscrites dans une logique de développement mais dans une politique de simple gestion de services. Ce désengagement de la CNAF impose aux collectivités, quand elles le peuvent, de se substituer à l'État pour assurer la pérennité des actions engagées en faveur des enfants et des adolescents de leur territoire. Il lui demande de lui indiquer si le Gouvernement entend confirmer les orientations de sa politique, laquelle conduit à transférer, une nouvelle fois, et de manière dissimulée, de nouvelles charges sur les communes.

Conséquences financières pour les radios associatives de la suppression de la publicité sur les chaînes de l'audiovisuel public

201. – 3 avril 2008. – **M. André Rouvière** attire l'attention de **Mme la ministre de la culture et de la communication** sur la menace qui pèse sur les radios associatives non commerciales due à la suppression de la publicité sur les chaînes de l'audiovisuel public. En effet, les radios associatives non commerciales sont principalement financées par le Fonds de soutien à l'expression de la communication (FSER) alimentée par une taxe prélevée sur les recettes publicitaires des régies de l'audiovisuel du secteur privé mais aussi du secteur public. Aujourd'hui, seul le service public a été légitimement assuré qu'il conserverait l'intégralité de ses ressources actuelles. Tout aussi légitimement, ces radios qui remplissent une fonction à caractère public à travers un cahier des charges très précis donné par le CSA et le ministère de la culture

et de la communication, demandent qu'il en soit de même pour elles et leurs salariés. Il souhaiterait connaître les mesures envisagées afin d'assurer le maintien des ressources actuelles des radios associatives non commerciales.

Mise en œuvre de la procédure de la kafala judiciaire en France et droit de vivre en famille

202. – 10 avril 2008. – **Mme Alima Boumediene-thiery** attire l'attention de **M. le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire** sur les conditions d'accueil sur le territoire français, des enfants abandonnés et recueillis par kafala judiciaire en Algérie et au Maroc par des familles françaises titulaires d'un agrément français délivrés par les services d'adoption de l'aide sociale à l'enfance. La kafala judiciaire permet de recueillir légalement un enfant abandonné. La kafala judiciaire est un parcours sécurisé. Le juge joue un rôle déterminant dans les étapes clés de la procédure, notamment pour ce qui concerne les conditions d'abandon et de placement de l'enfant. Or l'article 370-3 alinéa 2 du code civil issu de la loi n° 2001-111 du 6 Février 2001 précise que : « L'adoption d'un mineur étranger ne peut être prononcée si sa loi personnelle prohibe cette institution ». Cette phrase vise sans les nommer les pays de droit coranique et exclue de facto les orphelins, en majorité de filiation inconnue que beaucoup de parents français souhaitent pourtant adopter comme ils le faisaient traditionnellement. Ainsi, les enfants recueillis par kafala judiciaire par des familles françaises ont vocation à vivre sur le sol français et doivent bénéficier du droit du pays d'accueil, comme tout autre enfant abandonné et adopté. L'inquiétude est réelle, les familles adoptantes se retrouvent bloquées avec leur enfant en Algérie et au Maroc, faute de délivrance de visa pour ces enfants malgré une autorisation de sortie de territoire de l'enfant par le juge compétent. Les familles françaises rencontrent également une kyrielle d'obstacles administratifs, juridiques, humains dans leur parcours de l'adoption. Elle souhaite savoir quelles mesures le Gouvernement entend mettre en œuvre afin de mettre un terme à cette situation et permettre aux français recueillant des enfants par kafala de jouir paisiblement de leur droit de vivre en famille.

ERRATUM

au compte rendu intégral de la séance du 26 mars 2008

Page 1244, 1^{re} colonne, 4^e alinéa, 6^e ligne :

au lieu de : « ...11 173 musées de France,... »

lire : « ... 1 173 musées de France,... »

ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE :	
03	Compte rendu..... 1 an	155,70
33	Questions..... 1 an	108,00
83	Table compte rendu..... 1 an	26,60
	DÉBATS DU SÉNAT :	
05	Compte rendu..... 1 an	139,30
35	Questions..... 1 an	78,20
85	Table compte rendu..... 1 an	23,50
95	Table questions..... 1 an	16,40
	DOCUMENTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE :	
07	Série ordinaire 1 an	813,10
27	Série budgétaire..... 1 an	116,10
	DOCUMENTS DU SÉNAT :	
09	Un an.....	787,10

En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande

Tout paiement à la commande facilitera son exécution

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(*) Arrêté du 28 décembre 2007 publié au *Journal officiel* du 30 décembre 2007

Direction, rédaction et administration : Journaux officiels, 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15
Standard : **01-40-58-75-00** – Renseignements documentaires : **01-40-58-79-79** – Télécopie abonnement : **01-40-58-77-57**

Prix du numéro : 2,20 €