

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES.....8199

- *Sobriété, transparence et concertation en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques – Examen du rapport et du texte de la commission* 8199
- *Transition énergétique - Audition de M. Jean-Louis Bal, Président du Syndicat des énergies renouvelables (SER).....* 8226

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE8235

- *Organisme extra parlementaire - Désignation d'un candidat* 8235
- *Réhabilitation collective des fusillés pour l'exemple de la guerre de 1914-1918 - Examen du rapport et du texte de la commission* 8235
- *Communication de M. Gilbert Roger, président, et Mme Michelle Demessine, vice-présidente du groupe d'amitié France-Palestine* 8241

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....8251

- *Régime social des indépendants – Présentation du rapport d'information* 8251
- *Procédure applicable devant le conseil de prud'hommes dans le cadre d'une prise d'acte de rupture du contrat de travail par le salarié - Examen du rapport et du texte de la commission..* 8260
- *Mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées - Désignation des candidats à l'éventuelle commission mixte paritaire.....* 8265

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION8267

- *Organisme extra parlementaire - Désignation d'un candidat.....* 8267
- *Archéologie préventive - Table ronde.....* 8267

COMMISSION DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES INFRASTRUCTURES, DE L'EQUIPEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE.....8283

- *Sobriété, transparence et concertation en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques – Suite de l'examen du rapport pour avis.....* 8283
- *Nocivité du diesel pour la santé – Examen du rapport pour avis.....* 8293
- *Organisme extra parlementaire – Désignation d'un candidat.....* 8300
- *Transition énergétique - Audition de M. Jean-Louis Bal, Président du Syndicat des énergies renouvelables (SER) (voir à la rubrique de la commission des affaires économiques).....* 8300

- *Réforme ferroviaire - Audition de M. Jacques Rapoport, président-directeur général de Réseau Ferré de France (RFF) (sera publié ultérieurement) 8300*
- *Réforme ferroviaire - Audition de M. Frédéric Cuvillier, secrétaire d'Etat chargé des transports, de la mer et de la pêche, auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie 8300*

COMMISSION DES FINANCES 8311

- *Règlement du budget et approbation des comptes de l'année 2013 – Audition de Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales et de la santé 8311*
- *Règlement du budget et approbation des comptes de l'année 2013 – Audition de Mme Geneviève Fioraso, secrétaire d'État chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche.. 8323*
- *Audition de M. Michel Barnier, commissaire européen chargé du marché intérieur et des services..... 8332*
- *Loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2013 - Audition de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international..... 8345*
- *Nocivité du diesel pour la santé - Examen du rapport et du texte de la commission..... 8352*
- *Compte de concours financiers « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » - Contrôle budgétaire – Communication 8360*
- *Compte rendu du déplacement effectué par une délégation du Bureau de la commission en Iran du 22 au 29 avril 2014..... 8366*
- *Loi de finances rectificative pour 2014 - Audition de MM. Michel Sapin, ministre des finances et des comptes publics, et Christian Eckert, secrétaire d'État au budget 8373*

COMMISSION DES LOIS 8385

- *Lutte contre le terrorisme - Audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur..... 8385*
- *Nomination d'un rapporteur 8396*
- *Modification du Règlement du Sénat afin de rééquilibrer la composition des commissions permanentes - Examen du rapport et du texte de la commission..... 8397*
- *Création des polices territoriales et dispositions relatives à leur organisation et leur fonctionnement - Examen du rapport et du texte de la commission..... 8401*
- *Permettre aux candidats de se présenter aux élections municipales avec la nuance « sans étiquette » dans les communes de moins de 3 500 habitants - Examen du rapport et du texte de la commission..... 8415*
- *Création de sociétés d'économie mixte à opération unique - Examen du rapport et du texte de la commission..... 8420*
- *Moderniser diverses dispositions de la législation applicable dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin - Examen du rapport et du texte de la commission 8422*

- *Autorités administratives indépendantes - Communication de M. Patrice Gélard* 8428

COMMISSION SÉNATORIALE POUR LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS.....8433

- *Audition de M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État aux relations avec le Parlement, et de M. Serge Lasvignes, Secrétaire général du Gouvernement*..... 8433

COMMISSION MIXTE PARITAIRE8443

- *Commission mixte paritaire sur la proposition de loi visant à lutter contre les fraudes et les abus constatés lors des détachements de travailleurs et la concurrence déloyale* 8443

COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LA PROPOSITION DE LOI RENFORÇANT LA LUTTE CONTRE LE SYSTÈME PROSTITUTIONNEL8459

- *Présentation du rapport de Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, rapporteure sur la proposition de loi n° 207 (2013-2014) renforçant la lutte contre le système prostitutionnel ..*8459

MISSION COMMUNE D'INFORMATION « NOUVEAU RÔLE ET NOUVELLE STRATÉGIE POUR L'UNION EUROPÉENNE DANS LA GOUVERNANCE MONDIALE DE L'INTERNET »8469

- *Audition de M. David Martinon, représentant spécial pour les négociations internationales concernant la société de l'information et l'économie numérique*..... 8469

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 16 JUIN ET A VENIR....8483

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES

Mardi 10 juin 2014

- Présidence de M. Claude Bérit-Débat, vice-président -

Sobriété, transparence et concertation en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport et le texte de la commission sur la proposition de loi n° 310 (2013-2014), adoptée par l'Assemblée nationale, relative à la sobriété, à la transparence et à la concertation en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques.

La réunion est ouverte à 16 h 05.

M. Claude Bérit-Débat, président. – Je rappelle que M. Daniel Raoul, président de notre commission, a été désigné comme rapporteur de ce texte.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – La proposition de loi, déposée par la députée Laurence Abeille, a été adoptée par l'Assemblée nationale le 23 janvier dernier. Une première proposition de loi de la même députée, relative à l'application du principe de précaution défini par la charte de l'Environnement aux risques résultant des ondes électromagnétiques, avait été discutée un an plus tôt par l'Assemblée nationale et renvoyée en commission. À la suite de ce vote, le Premier ministre avait confié au professeur Jean-François Girard et à l'ancien député Philippe Tourtelier, secondés par Stéphane le Boulter, un rapport sur le développement des usages mobiles et sur le principe de sobriété. Le rapport a été remis en novembre 2013 et la proposition de loi déposée en décembre 2013.

Le texte a été très largement modifié par l'Assemblée nationale : parmi les 38 amendements adoptés en commission, ceux de la rapporteure pour avis de la commission du développement durable ont réécrit l'article 1^{er}, disposition phare de la proposition de loi. En séance publique, 45 amendements ont été adoptés, conduisant à la réécriture de plusieurs articles du texte, notamment les articles 3, 6 et 7. Nous examinerons la proposition de loi en séance publique, la semaine prochaine, dans le cadre de la « niche » réservée au groupe écologiste.

Ce texte est au carrefour de plusieurs enjeux : enjeu sanitaire et social, enjeu d'aménagement numérique du territoire, enjeu d'innovation et de compétitivité. Aucune étude n'a fait la preuve d'un risque sanitaire induit par l'exposition aux ondes électromagnétiques. L'Anses (Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation de l'environnement et du travail) a publié une première étude en 2009, actualisée en 2013. Elle conclut à l'absence d'effet sanitaire avéré pour l'exposition aux ondes électromagnétiques, ce qui la conduit à ne pas à proposer de nouvelles valeurs limites d'exposition de la population. L'Anses appelle à une certaine vigilance uniquement dans le cas d'une utilisation intensive du téléphone portable, et d'une utilisation par les enfants. Ces conclusions sont confortées par la récente étude de Bordeaux. L'Académie de médecine indique qu'« aucun risque des radiofréquences n'est avéré en dessous des limites réglementaires » et qu'il « n'a pas été mis en évidence de mécanisme pouvant entraîner l'apparition d'une maladie ».

Les inquiétudes persistent cependant au sein de la population, qui a d'autant plus de mal à accepter l'implantation des antennes relais que les opérateurs se sont pendant longtemps comportés comme des « hussards sur les toits ». Face à eux, le maire ne dispose que de sa compétence d'urbanisme ; l'implantation des antennes relais relève en effet de la responsabilité de l'État par le biais de l'Agence nationale des fréquences (ANFR). La loi « Grenelle I » a consacré la nécessité d'associer les élus locaux à l'implantation des antennes-relais. L'Association des maires de France (AMF) et l'Association française des opérateurs mobiles (Afom) ont publié en décembre 2007 un Guide des relations entre opérateurs et communes (Groc), qui organise le dialogue entre opérateurs et élus locaux ainsi que l'information de la population. Enfin, une centaine de chartes ont été conclues entre les opérateurs et des municipalités, qui ont apaisé bon nombre d'inquiétudes sur le terrain, comme à Paris ou à Angers.

Le paradoxe reste que nos concitoyens s'inquiètent beaucoup moins des ondes électromagnétiques émises par leur téléphone mobile. Depuis plus de dix ans et le rapport que j'ai rédigé avec notre regretté collègue Jean-Louis Lorrain au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), les pouvoirs publics recommandent l'utilisation du « kit mains-libres » pour les communications vocales par téléphone mobile. Combien de nos concitoyens – et combien parmi nous, qui sommes des utilisateurs intensifs – suivent cette recommandation ?

Cette proposition de loi pose également la question de l'aménagement numérique du territoire. L'existence des « zones blanches » ou des « zones grises » a donné lieu à de nombreux rapports de notre Haute Assemblée : l'accès à internet et la bonne qualité de service sont une exigence forte de nos concitoyens, un élément indispensable à l'activité des TPE et des PME dans nos territoires. Pour inciter les opérateurs à respecter leurs engagements, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) a ouvert, le 27 mai dernier, cinq enquêtes administratives, dont une visant le déploiement du réseau 3G de Free – 75 % de la population doit être couverte d'ici le 12 janvier 2015 – et une autre, le déploiement de la 3G en zone rurale par Bouygues Telecom, Free, Orange et SFR, les trois premiers opérateurs ayant pris l'engagement de déployer un réseau 3G commun dans environ 3 500 communes rurales d'ici la fin de l'année 2013. Les opérateurs s'inquiètent du délai de déploiement des antennes-relais, près de deux ans, soit un des niveaux les plus élevés d'Europe.

Enfin, le numérique est un secteur clé pour l'innovation et la compétitivité. Parmi les 34 plans de reconquête industrielle que le Gouvernement a mis en place, près du tiers sont liés au secteur du numérique ou aux objets connectés ; et le Commissariat général à la stratégie recommande d'aider ce secteur prioritaire. Enfin, dans les écoles et les collèges, le Gouvernement a prévu une rallonge de crédits pour le développement du numérique.

Le titre I^{er} du texte porte sur le principe de modération et sur la concertation et l'information en matière d'implantations d'antennes relais. L'article 1^{er}, article phare, consacre un objectif de modération de l'exposition du public aux champs électromagnétiques. Il instaure une procédure d'information du maire sur les nouvelles implantations d'antennes-relais. Il prévoit une procédure de concertation et d'information du public placée sous l'autorité du maire, ainsi qu'un suivi des points atypiques, c'est-à-dire les points du territoire marqués par un niveau d'exposition aux champs électromagnétiques particulièrement élevé à l'échelle nationale – phénomène à résorber.

Le titre II comprend des dispositions relatives à l'information et à la sensibilisation des utilisateurs des équipements radioélectriques. L'article 3 consacre, parmi les missions de l'Anses, une mission de veille et de vigilance en matière de radiofréquences. L'article 4 étend aux équipements terminaux radioélectriques l'obligation d'affichage du débit d'absorption spécifique (DAS) qui existe pour les téléphones mobiles. Le fabricant devra le mesurer et l'afficher sur l'appareil, il devra également inclure sur le matériel un mécanisme simple permettant à l'utilisateur de le désactiver. L'article 5 étend de la même manière l'interdiction de publicité à destination des enfants de moins de 14 ans qui existe depuis le « Grenelle II » pour les téléphones mobiles. Toute publicité pour les téléphones mobiles mentionnera la recommandation d'usage du « kit mains-libres ». L'article 7 interdit, pour les crèches, l'installation d'une « box » dans les espaces dédiés à l'accueil, au repos et aux activités des enfants de moins de trois ans. Enfin, l'article 8 prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur la question de l'électro-hypersensibilité (EHS).

En tant que rapporteur, j'ai effectué près d'une vingtaine d'auditions – opérateurs, fabricants, associations. Ces auditions étaient ouvertes à l'ensemble des membres du groupe d'études « Poste et communications électroniques » et je tiens à saluer l'assiduité de notre collègue Joël Labbé. Je remercie également notre collègue le président Raymond Vall, rapporteur pour avis de la commission du développement durable, pour la qualité de ses travaux et des amendements qu'il nous présentera.

Cette proposition de loi comprend plusieurs dispositions intéressantes auxquelles je ne peux être que favorable.

Les dispositions de l'article 1^{er} relatives à l'information du maire sur les nouvelles antennes relais consacrent en droit certaines recommandations du Groc. En tant qu'élu local, je ne peux qu'adhérer à l'idée que le maire est un acteur important de la concertation. Il doit cependant rester libre de mettre en place ou non une telle procédure préalablement à l'autorisation donnée à l'ANFR. L'AMF et l'AdCF (Assemblée des communautés de France), que j'ai entendues, partagent cette position.

En rendant obligatoire la mention du DAS pour d'autres équipements terminaux radioélectriques que les téléphones mobiles – les tablettes par exemple – l'article 4 concrétise une recommandation formulée par l'Anses dans son rapport de 2013. Il est indispensable, dans un souci de transparence, que le consommateur connaisse la puissance des produits qu'il achète. La mention de la recommandation d'usage d'un « kit mains-libres » dans les publicités pour les téléphones mobiles est utile. Enfin, je me félicite que la proposition de loi soulève la question de l'électro-hypersensibilité (EHS) qui reste un sujet de controverse au sein du monde médical, malgré la souffrance avérée d'un certain nombre de personnes. L'Anses devrait remettre une étude sur le sujet au cours de l'année 2015.

Je vous proposerai une quarantaine d'amendements et je vous inviterai à adopter plus d'une dizaine des amendements de la commission du développement durable. Ces amendements clarifieront la rédaction du texte adopté par les députés. Par exemple, l'article 4 mentionne tour à tour les « équipements radioélectriques », puis les « appareils émettant un champ électromagnétique de radiofréquence », puis les « équipements émetteurs de champs électromagnétiques », sans que la portée de chacun de ces termes ne soit définie et sans que personne, au cours des auditions que j'ai effectuées, ne soit en mesure d'en expliquer les nuances. À plusieurs reprises sont également évoqués les équipements terminaux radioélectriques destinés à être connectés à un réseau ouvert au public, alors même que, au vu de la définition donnée par le code des postes et des communications électroniques, tout

équipement terminal radioélectrique est destiné à être connecté à un réseau ouvert au public. Certaines dispositions de la proposition de loi sont redondantes entre elles ou avec le droit en vigueur. D'autres ne relèvent clairement pas de la loi : au-delà de la demande de rapport à l'article 8, je pense surtout à l'article 6 sur les campagnes de sensibilisation.

D'autres amendements visent à clarifier certaines procédures prévues par le texte. Je proposerai de substituer le terme « sobriété » à celui de « modération » qui implique une exigence de diminution de l'exposition aux ondes électromagnétiques, alors même qu'aucun risque sanitaire avéré n'existe et que la couverture numérique du territoire est attendue et souhaitée par tous. Il conviendra de préciser qu'il revient au maire de mettre en place ou non une phase de concertation et d'information, qu'il en est l'arbitre sans pour autant émettre d'avis sur les projets d'implantation et que cette phase est préalable à l'autorisation donnée par l'ANFR.

Je vous inviterai à ajuster ou à supprimer des dispositions inapplicables techniquement ou non conformes au droit européen. Dans la définition des points atypiques, je vous proposerai de supprimer la référence à la moyenne nationale, car l'ANFR ne semble pas en mesure de la calculer ; il faudra également indiquer que la résorption de ces points doit se faire sous réserve de faisabilité technique. Je serai contraint de vous proposer de supprimer l'obligation de faire figurer le DAS sur l'appareil, car cette disposition est contraire au droit européen, notamment à la liberté de circulation des marchandises. Les modalités d'affichage du DAS relèvent d'un simple arrêté. Il serait utile de réfléchir à l'idée, développée par l'auteur de la proposition de loi, de faire figurer un autocollant sur les appareils.

Enfin, je vous inviterai à ajuster voire à supprimer certaines dispositions dont l'impact économique pourrait être potentiellement désastreux pour certains secteurs économiques, sans être justifiées par des risques sanitaires avérés. Je pense notamment à l'interdiction de la publicité pour les équipements terminaux radioélectriques autres que les téléphones mobiles pour les enfants de moins de 14 ans. Cette disposition a un champ d'application très flou, elle n'est pas justifiée d'un point de vue sanitaire puisque les appareils visés ne sont pas portés à la tête, et elle pourrait avoir un impact désastreux pour des secteurs économiques tels que la filière du jouet ou des jeux vidéo. Je vous inviterai à adopter l'amendement de suppression du président Raymond Vall.

Sous réserve de ces observations et des amendements que je vous soumettrai, je recommande à la commission d'adopter cette proposition de loi.

M. Raymond Vall, rapporteur pour avis de la commission du développement durable. – Notre commission a examiné et pris position, ce matin, sur 31 amendements dont l'objectif est de clarifier la répartition des compétences entre État et collectivités territoriales, en renforçant l'information des maires sans les placer au cœur de la procédure d'implantation des antennes relais.

Nous vivons dans un environnement baigné par les ondes, celles de la radio, de la télévision, des radars, des réseaux professionnels (gendarmerie, pompiers, taxis, etc.), des balises Argos, de la téléphonie mobile, du wifi, des plaques à induction ou encore des compteurs intelligents. Les émetteurs de radio et de télévision fonctionnent vingt-quatre heures sur vingt-quatre depuis plus de cinquante ans sans qu'aucun danger pour la santé des riverains ait été constaté. À la suite du Grenelle des ondes, diverses expérimentations ont été menées en France dans le cadre du comité opérationnel (Comop), puis du comité de pilotage (Copic). L'état des lieux a montré que sur seize zones d'expérimentation en zones urbaines,

rurales, périurbaines et montagneuses, environ 90 % des niveaux d'exposition sont inférieurs à 0,7 volts par mètre et 99 % inférieurs à 2,7 volts par mètre – les valeurs limites réglementaires étant comprises entre 40 et 61 volts. Le constat est sans appel : l'exposition environnementale aux ondes de la téléphonie mobile est particulièrement faible et bien en-deçà des normes en vigueur.

L'Anses constate que des effets biologiques peuvent être observés en-deçà des valeurs limites d'exposition aux radiofréquences, définies au niveau international. Pour autant, les experts de l'agence n'ont pu établir de lien de causalité entre ces effets et d'éventuelles conséquences sanitaires. Les conclusions de l'évaluation des risques ne mettent pas en évidence d'effets sanitaires avérés. Certaines publications indiquent une possible augmentation du risque de tumeur cérébrale, sur le long terme, pour les utilisateurs intensifs de téléphone portable. C'est pourquoi l'Anses recommande de réduire l'exposition des enfants, de favoriser le recours au « kit mains-libres » et aux terminaux mobiles avec les DAS les plus faibles, et de réduire les niveaux d'exposition du public en multipliant les antennes relais. Le rapport ne dit rien d'autre : pas de risque avéré sur l'exposition environnementale, mais vigilance nécessaire sur l'usage du terminal mobile.

L'ANFR est seule compétente pour coordonner l'implantation sur le territoire national des stations radioélectriques, et pour veiller au respect des valeurs limites d'exposition. Le pilotage par l'État doit garantir un niveau élevé et uniforme de protection de la santé et un fonctionnement optimal des réseaux. La seule compétence du maire tient à ses pouvoirs en matière d'urbanisme : aucune antenne ne peut être implantée sans déclaration de travaux.

Dès lors, placer le maire au cœur d'une procédure de concertation et de médiation, alors même qu'il n'a aucun pouvoir de décision en matière d'autorisation ou de refus d'installation des antennes, n'est pas un bon signal. Les élus se retrouveront dans une position encore très délicate ; et le déploiement des réseaux de téléphonie en sera ralenti. Quand on connaît la gravité et l'urgence des problèmes d'aménagement numérique du territoire, cette perspective fait frémir.

C'est pour ces raisons que ma commission recommande l'adoption du texte assorti des amendements qu'elle a votés. Il est important de ne pas céder à une inquiétude irrationnelle et de fonder notre position sur les éléments objectifs de connaissance scientifique et sanitaire dont nous disposons.

M. Bruno Retailleau. – Je remercie les deux rapporteurs. Leur enthousiasme à l'égard de cette proposition de loi me semble plutôt modéré. Le texte peut-il être amélioré ? Je m'interroge. Nous devons entendre la souffrance des gens qui sont sensibles aux ondes et dont la douleur est avérée. Mais de mauvais remèdes ne les soulageront pas. Ce texte n'est ni fait ni à faire. Son caractère anxiogène est rédhibitoire. Aucune étude, ni en France, ni dans le monde, n'a conclu à la nocivité de l'exposition aux ondes électromagnétiques. Pour qu'elles soient nocives, il faudrait que la puissance de ces ondes soit de 10 000 à 100 000 fois plus élevée. La différence est énorme. Ce texte est également un nid à contentieux. Vous proposez de remplacer le principe de « modération » par celui de « sobriété ». J'entends bien ce que veut dire le mot « sobriété » quand on parle d'alcool ou de tabac. Que signifie-t-il d'un point de vue juridique ?

M. Daniel Raoul, rapporteur. – Je parle de « sobriété », pas d'un « principe de sobriété ».

M. Bruno Retailleau. – Cela reste un objet juridique non identifié et j'émet des réserves sur l'accueil que lui ferait le juge constitutionnel. Un problème d'égalité devant la loi se pose : on préconise la sobriété dans l'utilisation des téléphones mobiles, mais qu'en est-il des tablettes, des fours à micro-ondes, etc. ? Il y a là un problème de proportionnalité. Je présenterai du reste un amendement relatif à la faisabilité économique. Ce texte porte gravement atteinte au principe constitutionnel de clarté, de sécurité juridique et d'intelligibilité de la loi. Il ouvre la voie aux demandes de la reconnaissance d'un préjudice d'angoisse.

En l'état, cette loi favorise la mise en place d'un dispositif anti numérique qui va à l'encontre de tous les objectifs du Gouvernement. Le développement des objets connectés et de la 4G nécessite une connexion nomade, en parfaite mobilité – les gens ne veulent pas avoir un fil à la patte ! En milieu rural, les élus locaux ont mille peines à obtenir la couverture des zones blanches ; ce texte serait un obstacle de plus. On ne peut pas tout à la fois déplorer la fracture numérique et favoriser un dispositif qui la creuse encore.

Il est indispensable que les maires soient informés le mieux possible. Néanmoins, certaines dispositions sont loin d'être un cadeau : la population considèrera que cette information leur confère aussi un pouvoir de police. La jurisprudence du Conseil d'État est récente sur le sujet – elle date de 2011. Elle préconise, sur ce sujet très technique, une compétence régaliennne mise en œuvre de façon unique sur tout le territoire.

Pour toutes ces raisons, il me paraît difficile de modifier le texte ou de l'améliorer, et encore plus de le voter.

Mme Mireille Schurch. – Le sujet est important et suscite beaucoup d'inquiétudes, notamment à cause de l'opacité qui entoure l'implantation des antennes relais. La loi vise essentiellement à l'application de bonnes pratiques. Le terme « sobriété » me paraît juridiquement plus solide que celui de « modération » qui renvoie à une idée de diminution. L'implication des maires reste à clarifier. On leur donne une grosse responsabilité, en les plaçant au cœur de l'information et de la concertation, sans qu'ils aient le moindre pouvoir de décision. Le flou du texte est au détriment des élus locaux. Les responsabilités doivent être clairement réparties. Quant à la consultation, comment la financer, à un moment où les dotations collectives s'amenuisent ? Et quel contenu lui donner ? Je crains qu'elle ne se fasse à minima.

Le délai de réponse de deux mois dont dispose l'ANFR est souvent trop court, faute de personnel suffisant. La réponse est alors réputée positive. Ce n'est pas une bonne chose, or la proposition de loi n'inverse pas cela. Quant au principe de précaution, les rapports concluent à une absence de risque avéré. Cependant, le principe de précaution continue de s'appliquer tant que la démonstration de l'absence de risque n'a pas été faite. Il reste en vigueur dans le cas présent, bien que le Sénat ait remis en cause le principe de précaution par le principe d'innovation. L'aménagement numérique du territoire repose largement sur la fibre optique. L'ouverture à la concurrence à cet égard n'a pas été une bonne chose : elle a favorisé le déploiement par les différents opérateurs d'un brouillard d'ondes anarchiques. Vous avez dit que 3 500 communes étaient équipées à ce jour : les opérateurs ne se donnent guère de mal ! Pour remédier à la fracture numérique, il aurait été plus judicieux d'exiger un réseau unique pour couvrir tout le territoire.

Nous serons favorables à la plupart de vos amendements ainsi qu'à la proposition de loi.

M. Joël Labbé. – On eût souhaité un vote conforme. Le texte a fait l'objet de nombreux amendements cependant ; et c'est le rôle de notre commission et du Sénat de le retravailler, de l'améliorer en lui gardant toute sa force. Nous n'avons jamais opposé l'aspect sanitaire et social à l'aménagement du territoire ou à la compétitivité. Bruno Retailleau, je vous ai connu plus modéré ! Je peux comprendre votre virulence, car l'aménagement numérique du territoire nous concerne tous. Pourtant notre travail collectif portera ses fruits. Si les risques ne sont pas avérés, certaines études de l'OMS ne concluent pas moins à l'existence de risques potentiels liés à l'exposition aux ondes. Même si les hypersensibles ne sont qu'une partie infime de la population, ils doivent être pris en considération. Un point fondamental : le principe de modération à l'exposition aux champs électromagnétiques signifie que le service doit être assuré en exposant les utilisateurs le moins possible aux ondes.

Les maires sont au cœur du sujet. On ne peut affirmer que la compétence régalienne de l'État doit s'exercer seule : cela ne fonctionne plus ainsi dans la démocratie locale. Le texte propose de remettre le maire dans la boucle. Il n'a pas le pouvoir de décision, mais il a la responsabilité d'organiser l'information. Une information et une concertation complètes et transparentes sont des atouts. Le texte mérite d'être revu et travaillé : nous pourrions le faire au fil des amendements.

M. Roland Courteau. – Vous avez évoqué l'étude que l'Anses va effectuer sur l'électro-hypersensibilité en 2015. Vous estimez qu'il y a une vraie souffrance mais que les liens de causalité font débat. Pouvez-vous nous en dire plus ?

M. Jean-Claude Lenoir. – Comme Bruno Retailleau, je considère que le principe de précaution sème un désordre considérable dans les esprits. Dès qu'il y a doute, surtout quand l'objet est invisible, on s'interroge et on se croit menacé. On va bientôt nous dire qu'une zone wifi est une zone dangereuse. En quoi la liaison filaire devrait-elle nous rassurer ? Les câbles émettent aussi des ondes électromagnétiques. Du reste, voyez le débat sur les lignes à haute tension.

M. Marc Daunis. – Il a été clos par le rapport Raoul.

M. Jean-Claude Lenoir. – Il n'est pas clos. Or les excès de l'opinion risquent de paralyser les évolutions techniques. Aucune étude n'a démontré la nocivité des ondes électromagnétiques. Certains ont écrit des articles ou des ouvrages qui l'affirment mais qui ne prouvent rien. Nous ne pouvons rester indifférents aux souffrances liées à l'électro-hypersensibilité mais laissons la science se prononcer sur ces questions.

M. Ladislav Poniatowski. – Un rapport avait estimé que les mobiles émettaient 10 000 fois plus d'ondes que les antennes et qu'il fallait multiplier le nombre d'antennes pour réduire la nocivité des portables.

N'oubliez pas non plus que notre pays compte des millions de transformateurs électriques qui sont de plus en plus souvent situés non pas en haut de poteaux, mais au sol, ce qui améliore la desserte. Mon département compte des milliers de transformateurs. Une famille qui habite à côté d'une telle installation me fait un procès, car une petite fille de 12 ans souffre de ces ondes électromagnétiques. Avec ce texte sur les antennes, vous ouvrez la boîte de Pandore et, bientôt, vous aurez des récriminations contre les transformateurs et contre tous les autres équipements.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – Lorsque j’ai pris connaissance de ce texte, il m’a effectivement semblé anxiogène. Depuis dix ans que je rencontre l’association Robin des Toits et les autres associations actives sur le sujet, je commence à connaître leur fonds de commerce qui n’a que peu de liens avec les études sanitaires qui ont été menées.

J’ai en revanche toujours été affecté par la souffrance des personnes électrohypersensibles que j’ai auditionnées. Le problème est de savoir quelle est la cause... Le professeur Choudat à l’hôpital Cochin met en place un réseau de consultations.

Je conçois que des personnes aient une sensibilité supérieure aux champs électriques ou magnétiques. Je fais néanmoins confiance à l’Anses qui va publier un rapport sur l’EHS. J’avais mené un test en double aveugle à l’Office sur une personne qui prétendait savoir si un téléphone était allumé à proximité d’elle. Le test a été négatif.

Les notions de « principe de modération » ou de « principe de sobriété » n’apparaissent pas dans le texte que je vais vous proposer, car ce serait un nid à contentieux. Dans mes propositions d’amendements il est question d’un objectif de sobriété, non de principe de sobriété.

Plusieurs d’entre vous ont évoqué le rôle du maire : depuis douze ans, je me bats pour qu’il sache où des antennes relais vont être implantées dans sa commune, ce que j’avais appelé le POT ou plan d’occupation des toits. Des maires ont découvert des antennes dans des endroits improbables, parce que les opérateurs ne réussissaient pas à négocier avec les propriétaires la possibilité d’en installer là où ils voulaient. Certes, les choses se sont améliorées, mais l’antenne n’est pas toujours implantée à l’endroit prévu par l’ANFR. Il importe que le maire dispose de l’information. Ensuite, libre à lui d’organiser ou pas une concertation avec ses administrés.

M. Bruno Retailleau. – Ce n’est pas ce que dit le texte !

M. Ladislav Poniatowski. – Le maire est toujours informé puisque l’antenne doit être raccordée.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – Dans certaines communes, des antennes ont été posées sans que le maire soit au courant.

M. Bruno Retailleau. – C’est contraire à la loi.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – Peut-être, mais cela existe ! Je n’ai pas la même interprétation du principe de précaution que Mireille Schurch. Elle utilise la mutagénèse faite par la jurisprudence des tribunaux, mais appliquer le principe de précaution ne signifie pas démontrer un risque zéro. Roland Courteau, je pense qu’Alain Claeys a écrit un rapport sur la question que vous évoquez.

Jean-Claude Lenoir, j’ai rédigé un rapport sur les lignes à très haute tension, y compris dans votre département lorsqu’il était question de construire la ligne Cotentin-Maine.

M. Jean-Claude Lenoir. – Cette ligne ne passe pas par mon département !

M. Daniel Raoul, rapporteur. – Les champs électriques statiques ne peuvent être confondus avec les champs magnétiques et les champs de radiofréquences. Les coefficients de pénétration sont totalement différents.

M. Jean-Claude Lenoir. – L’opinion publique n’a pas conscience des différences.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – Comme l’a dit Ladislas Poniatowski, plus il y a d’antennes, moins la puissance du téléphone mobile est sollicitée au niveau de l’oreille. Pourtant, plus le nombre d’antennes augmente, plus les gens s’inquiètent.

M. Bruno Retailleau. – Ce disant, vous détricotez le texte !

M. Daniel Raoul, rapporteur. – Rien ne prouve que je ne vais pas le retricoter à ma façon ! L’article 1^{er} n’est pas acceptable en l’état : il faut donc le réécrire à la fois pour favoriser l’aménagement du territoire et renforcer les précautions. La mutualisation et l’itinérance peuvent se révéler de précieux auxiliaires pour couvrir des zones blanches. La fédération des opérateurs a soutenu qu’en zone urbaine, la mutualisation était le cancer de leur industrie : leur raisonnement m’a semblé surprenant.

Je suis enfin étonné d’avoir vu les plaques à induction arriver sur le marché car les lignes de fuite sont très importantes et l’on expose le public à de vastes champs magnétiques. D’ailleurs, il faudrait interdire aux personnes qui ont des problèmes cardiaques ou qui portent un pacemaker de s’approcher de telles plaques, comme des portiques dans les aéroports.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Titre I^{er}

M. Daniel Raoul, rapporteur. – L’amendement n° 47 qui modifie l’intitulé du titre I^{er} a plusieurs objectifs, le principal étant de substituer à la notion de modération de l’exposition aux champs électromagnétiques celle de sobriété. J’ai dit déjà que la « modération » induit une exigence de réduction de l’exposition. En outre, le terme de « sobriété » figure déjà dans l’intitulé de la proposition de loi et qui est utilisée en matière énergétique.

Il ajoute également l’objectif d’information du public, corollaire de la concertation, et il procède à une harmonisation rédactionnelle.

En conséquence, je suis défavorable aux amendements n°s 97 et 16 qui privilégient la notion de « maîtrise » de l’exposition aux champs électromagnétiques.

M. Joël Labbé. – Cet amendement est essentiel : Je préfère le mot « modération » qui renvoie à l’exposition. Il n’y a pas de « principe de modération » dans le texte.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – Si, à l’alinéa 27 de l’article 1^{er} il est question d’un principe de modération.

M. Joël Labbé. – Si vous préférez la notion de sobriété, il faut modifier le mot « exposition ».

M. Daniel Raoul, rapporteur. – Je parle de « sobriété de l’exposition ».

M. Joël Labbé. – Je ne comprends pas cette expression.

M. Bruno Retailleau. – Sur le plan juridique, ce n'est effectivement pas mieux que « modération ». Le Conseil constitutionnel risque de censurer ce texte.

M. Claude Bérît-Débat, président. – Nous avons compris vos réticences.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – Cet amendement évoque aussi l'information avant la concertation et l'expression « installation d'équipements » est remplacée par « implantation d'installations ».

L'amendement n° 47 est adopté et le titre I^{er} est ainsi rédigé.

Les amendements n^{os} 97 et 16 deviennent sans objet.

Article I^{er}

M. Daniel Raoul, rapporteur. – L'amendement n°48 est de cohérence.

L'amendement n° 48 est adopté.

Les amendements n^{os} 2 rectifié, 17 et 98 deviennent sans objet.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – Mon amendement n° 49 est rédactionnel ; le n° 50 supprime la transmission à l'Anses des résultats des mesures de champs électromagnétiques réalisées par l'ANFR. Cette transmission ne paraît pas utile aux représentants de l'Anses eux-mêmes. Mon amendement n° 51 supprime une disposition qui permet aux occupants de s'opposer à la mise à disposition du public des résultats des mesures des champs électromagnétiques réalisées dans leur logement. Une telle disposition va à l'encontre de la transparence que nous appelons de nos vœux. Je signale que les amendements n^{os} 99 et 100 qui proposent une autre rédaction tomberont si les miens sont adoptés.

M. Joël Labbé. – Je m'abstiens sur ces trois amendements.

M. Jean-Claude Merceron. – Perplexe, je m'abstiendrai moi aussi.

L'amendement n° 49 est adopté, ainsi que les amendements n^{os} 50 et 51.

Les amendements n^{os} 99 et 100 deviennent sans objet.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – L'amendement n° 52 clarifie les dispositions de l'article 1^{er} relatives à la procédure d'information et de concertation du public. Les alinéas 9 à 14 sont flous, inintelligibles. Mieux vaut placer la mention de cette procédure après l'alinéa 22 : l'information et la concertation ne peuvent en effet intervenir que sur la base des informations transmises au maire, qui sont mentionnées aux alinéas 16 à 22.

Je propose aussi de clarifier la procédure en s'appuyant sur les recommandations du rapport remis par Philippe Tourtelier et Jean-François Girard au Premier ministre : un décret en Conseil d'État déterminera les conditions de mise en œuvre de l'information et de la concertation du public pour l'implantation d'antennes relais.

Le choix de l'organisation de cette phase de concertation et d'information relèvera d'une décision du maire, qui jouera, ou ne jouera pas, le rôle de médiateur. L'AMF souhaite que le maire décide seul de la procédure à suivre pour contacter les riverains. Certains,

comme Bruno Retailleau ou Raymond Vall, souhaitent que le maire ne soit pas en première ligne, mais il doit savoir ce qui se passe dans sa commune. Si cet amendement est adopté, les amendements n^{os} 101, 18 et 19 deviendront sans objet.

M. Marc Daunis. – L'information du maire est nécessaire, mais il faut éviter tout transfert de compétence et ne pas placer le maire en porte à faux face à l'instance départementale chargée de la médiation en matière d'installation radioélectrique. La saisine départementale est-elle vraiment utile ?

M. Claude Bérit-Débat, président. – C'est une avancée importante.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – La concertation n'intervient que sous l'autorité et l'initiative du maire. Le décret détermine les conditions de saisine de l'instance de concertation départementale – sa médiation n'a lieu d'être qu'en cas de problème d'implantation.

M. Marc Daunis. – Je voterai cet amendement mais je suis inquiet pour le maire dont la situation risque d'être inconfortable en cas de conflit.

M. Bruno Retailleau. – Il ne viendrait à l'idée de personne de s'opposer à la concertation. Dans mon département, il y a très peu de problèmes, mais vous en suscitez en institutionnalisant cette procédure et en la généralisant.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – Cette mesure émane de la concertation qui a eu lieu entre l'AMF et les opérateurs.

M. Bruno Retailleau. – Je parle en mon nom et non pas au nom de l'AMF.

M. Claude Bérit-Débat, président. – L'AMF représente un certain nombre de maires...

M. Daniel Raoul, rapporteur. – Laissons au maire le soin de lancer ou non une concertation. S'il rencontre un problème, il pourra demander à cette instance départementale de jouer le rôle de médiateur, et il ne sera plus en première ligne.

L'amendement n° 52 est adopté.

Les amendements n^{os} 101, 18 et 19 deviennent sans objet.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement n° 102 car cet alinéa n'a aucune valeur normative.

L'amendement n° 102 est adopté.

Les amendements n^{os} 3 et 4 deviennent sans objet.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – L'amendement n° 88 est la conséquence de la suppression de l'alinéa 15. L'amendement de cohérence n° 54 permet la transmission du dossier d'information au président de l'intercommunalité.

L'amendement n° 95 est important puisqu'il limite les dispositions des alinéas 16 et 17 aux installations radioélectriques soumises à autorisation ou avis de l'ANFR : les termes

« installations radioélectriques » couvrent en effet un champ trop large d'appareils, notamment les points d'accès sans fil chez les particuliers.

L'amendement n° 55 porte sur l'arrêté prévu par l'alinéa 16 pour fixer le contenu et les modalités de transmission du dossier d'information : il serait déraisonnable de prévoir la signature de quatre ministres pour un tel arrêté. Je propose donc d'en rester à la signature des ministres des communications électroniques et de l'environnement.

L'amendement n° 56 est de cohérence.

L'amendement n° 96 limite l'obligation d'information aux modifications substantielles des installations radioélectriques existantes : l'ANFR a en effet indiqué avoir donné, en 2013, 32 362 autorisations de modification d'installations. Cet amendement est identique à l'amendement n° 5 de Bruno Retailleau auquel je suis donc favorable.

L'amendement n° 57 est également de cohérence.

L'adoption de ces amendements ferait tomber les amendements n°s 103, 104 et 105 de Raymond Vall. Le premier supprime l'alinéa 16 mais il est incompatible avec les modifications que je propose. Le deuxième supprime les dispositions introduites par la proposition de loi relatives à l'information du maire : malgré les explications du président Vall, je n'y suis pas favorable, car je trouve normal, je l'ai dit, que le maire soit informé et je me borne à reprendre ici le contenu du Groc de 2007. Enfin, cette information ne remet pas en cause le pouvoir de police spéciale des communications électroniques exercé par l'État, par le biais de l'ANFR. L'amendement n° 105 rend systématique la transmission par les opérateurs du dossier d'information relatif aux antennes relais existantes. Je n'y suis pas favorable car il y aurait un problème « temporel » : à quel moment l'opérateur transmettrait-il le dossier ? Une fois par an ? De plus, les maires ont accès à la carte des antennes relais existantes, comme le rappelle l'article 1^{er} : il leur sera donc facile de demander la transmission du dossier d'information à l'opérateur.

M. Bruno Retailleau. – Je m'abstiens sur tous ces amendements.

L'amendement n° 88 est adopté, ainsi que les amendements n°s 95, 54, 55, 56, 96 et 5 identiques, 57.

Les amendements n°s 103, 104 et 105 deviennent sans objet.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – L'amendement n° 58 prévoit que le dossier d'information transmis au maire comprendra une estimation de l'exposition aux champs électromagnétiques. Je supprime une référence au respect des lignes directrices nationales satisfaite par l'article 2. Je remplace le terme de simulation – car il est impossible d'obtenir des valeurs exactes – par celui d'estimation, qui autorise une marge d'erreur. S'il était adopté, cet amendement ferait tomber l'amendement n° 106 dont l'objet est pris en compte dans l'amendement n° 58, et l'amendement n° 30 qui est satisfait par les modifications introduites à l'alinéa 17.

L'amendement n° 58 est adopté.

Les amendements n°s 106 et 30 deviennent sans objet.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – La commission du développement durable propose, avec son amendement n° 107, de supprimer l’alinéa 21, selon lequel le rapport de mesures d’exposition doit faire apparaître la contribution globale de la téléphonie mobile. Ces précisions ne relèvent en effet pas du domaine législatif et sont satisfaites par un arrêté de 2003. Avis favorable.

L’amendement n° 107 est adopté.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – L’amendement n° 60 décodifie la disposition prévoyant la transmission, dans un délai d’un an, aux communes de France d’une carte des antennes relais existantes. Cet amendement s’oppose à l’amendement n° 108 : il est à mon sens préférable de prévoir un délai d’un an plutôt qu’une date fixe car nous ne connaissons par le calendrier d’examen de cette proposition de loi.

L’amendement n° 60 est adopté.

L’amendement n° 108 est rejeté.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – L’alinéa 23 prévoit la création, au sein de l’ANFR, d’un comité national de dialogue relatif aux niveaux d’exposition du public aux champs électromagnétiques.

L’amendement n° 61 limite les missions de ce comité à l’information des parties prenantes et supprime une redondance : il n’est en effet pas nécessaire de prévoir que l’agence présente au comité le recensement des mesures des points atypiques alors qu’elle présente le recensement annuel des résultats de l’ensemble des mesures de champs électromagnétiques.

S’il était adopté, cet amendement ferait tomber l’amendement de précision n° 109.

L’amendement n° 61 est adopté.

L’amendement n° 109 devient sans objet.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – L’amendement n° 110 est identique à mon amendement n° 62, relatif à la composition et au fonctionnement du comité national de dialogue qui est renvoyée à un décret. Le n° 6, qui traite de la présence des représentants des chambres consulaires au sein du comité, tombera si les deux précédents sont adoptés.

M. Bruno Retailleau. – Je voterai ces amendements.

Les amendements identiques n° 62 et 110 sont adoptés.

L’amendement n° 6 devient sans objet.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – L’amendement n° 89 précise la définition des points atypiques, en supprimant la référence à « la moyenne observée à l’échelle nationale », impossible à mesurer. Il convient de faire plutôt référence aux points du territoire où l’exposition du public aux champs électromagnétiques est la plus forte. L’amendement n° 111 est assez proche du mien et je propose à Raymond Vall de le rendre identique.

M. Bruno Retailleau. – L’intérêt de l’amendement n° 111 est qu’il vise l’objectif de couverture et de qualité de service, dont l’amendement n° 89 ne dit mot.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – Implicitement, si. Mais je comprends l'objection : je retire mon amendement n° 89 au profit de l'amendement n° 111.

L'amendement n° 89 est retiré.

L'amendement n° 111 est adopté.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – L'amendement n° 63 réécrit les alinéas 25 et 26, pour des raisons de forme mais aussi pour préciser que la responsabilité du traitement des points atypiques relève bien de l'ANFR, non des administrations ou des autorités affectataires. Les mesures tendant à réduire le niveau de champs émis doivent être prises « sous réserve de faisabilité technique ». L'amendement n° 7 sera satisfait si le mien est adopté.

M. Bruno Retailleau. – Dans le principe de proportionnalité, il y a à la fois la faisabilité technique et l'acceptabilité économique. Je déposerai un autre amendement en séance.

L'amendement n° 63 est adopté.

L'amendement n° 7 devient sans objet.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – L'alinéa 26 prévoit l'éventuelle mise en demeure des titulaires des autorisations d'utilisation des fréquences radioélectriques, destinée à la résorption des points atypiques. Le président Raymond Vall propose par l'amendement n° 112 de supprimer la mise en demeure pour privilégier la concertation. Avis favorable.

L'amendement n° 112 est adopté.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 64 et 32 suppriment l'alinéa 27 concernant les établissements accueillant des personnes vulnérables. Cet alinéa est inutile, parce que satisfait par des décrets de 2002 et 2006. L'amendement n° 113 sera satisfait par l'adoption de ces deux amendements identiques et l'amendement n° 20 deviendra sans objet.

Les amendements identiques n°s 64 et 32 sont adoptés.

Les amendements n°s 113 et 20 deviennent sans objet.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – Je suis favorable aux amendements de cohérence identiques n°s 33 et 114.

Les amendements identiques n°s 33 et 114 sont adoptés.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 115, conséquence d'amendements que nous avons rejetés.

L'amendement n° 115 n'est pas adopté.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – L'adoption de mon amendement rédactionnel n° 65 fera tomber le n° 21 rectifié.

L'amendement n° 65 est adopté.

L'amendement n° 21 rectifié devient sans objet.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – L'amendement n° 66 prévoit que l'obligation d'information des opérateurs sera différée de six mois. Il s'agit de sécuriser les projets actuels d'implantation d'antennes relais, car le montage des dossiers prend en moyenne deux ans.

M. Bruno Retailleau. – La France, championne du monde des délais pour le montage des antennes, le restera donc !

M. Daniel Raoul, rapporteur. – Mais non : nous ne voulons pas retarder les dossiers en cours.

L'amendement n° 66 est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

L'amendement de précision n° 67 est adopté.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – L'amendement n° 116 remplace « simulations » par « estimations ». Avis favorable.

L'amendement n° 116 est adopté.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Titre II

M. Daniel Raoul, rapporteur. – Je suis favorable aux amendements identiques modifiant l'intitulé du titre II n^{os} 117 et 8.

M. Joël Labbé. – Vous allez trop loin en supprimant la notion de protection : je vote contre.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – Nous supprimons la notion de protection du public parce que le risque n'est pas avéré.

M. Joël Labbé. – L'inverse non plus.

Les amendements n^{os} 117 et 8 sont adoptés, et l'intitulé du titre II est ainsi rédigé.

Article 3

M. Daniel Raoul, rapporteur. – L'amendement n° 69 codifie l'article, qui porte sur la mission de veille et de vigilance de l'Anses en matière de radiofréquences. Je supprime les deux dernières phrases, satisfaites par l'article L. 1313-1 du code de la santé publique. Je crée au sein des missions de l'agence un volet spécifique portant sur l'électro-hypersensibilité. Il revient à l'Anses, non au gouvernement dans un rapport, d'étudier cette question. Si cet amendement était adopté, le n° 9 serait satisfait.

M. Bruno Retailleau. – Je ne vois pas de différence entre votre amendement et le texte de l'article.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – Je codifie le dispositif dans le code de la santé et supprime les deux dernières phrases de l'article.

M. Bruno Retailleau. – Je m'abstiens.

L'amendement n° 69 est adopté.

L'amendement n° 9 devient sans objet.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 4

M. Daniel Raoul, rapporteur. – L'amendement n° 91 supprime une redondance : il n'est pas utile de faire référence aux équipements terminaux radioélectriques « destinés à être connecté à un réseau ouvert au public » puisque, à la lecture du code des postes et des communications électroniques, c'est la définition même d'un équipement terminal radioélectrique.

L'amendement n° 91 est adopté.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – L'alinéa 2 étend aux équipements terminaux radioélectriques et à des équipements complémentaires figurant sur une liste définie par décret l'obligation de faire figurer le DAS de façon lisible. L'amendement n° 70 supprime cette référence car l'intérêt de cette liste complémentaire n'est pas évident.

L'amendement n° 118 rejoint le mien sur ce point mais il ne limite pas l'obligation d'affichage aux équipements pour lesquels le fabricant a l'obligation de mesurer le DAS ; et il renvoie à un décret la liste des équipements terminaux radioélectriques concernés par cette obligation.

Contrairement à ce qu'indique le président Raymond Vall, l'obligation de mesurer le DAS ne concerne pas seulement les téléphones mobiles. L'ANFR indique que « tous les équipements radioélectriques pouvant être utilisés à moins de 20 centimètres du corps et pour lesquels la puissance rayonnée maximale est supérieure à 20 milliwatts doivent faire l'objet d'une mesure de DAS local ». Je suis donc défavorable à l'amendement n° 118.

M. Bruno Retailleau. – Nous conformons-nous au droit européen ?

M. Daniel Raoul, rapporteur. – Oui, pour tout ce qui concerne l'obligation de mesure.

M. Bruno Retailleau. – On ne crée pas une obligation française ?

M. Daniel Raoul, rapporteur. – Non, elle existe déjà.

L'amendement n° 70 est adopté.

L'amendement n° 118 est rejeté.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – L'amendement n° 31 supprime l'obligation de mentionner la recommandation d'usage du « kit mains-libres ». Il ne s'agit pas d'une nouvelle disposition, elle a été introduite à l'occasion du Grenelle II et j'en avais fait la proposition en 2002... Avis défavorable.

L'amendement n° 31 n'est pas adopté.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 71 et 10 suppriment l'obligation de faire figurer la mention du DAS sur l'appareil et sur tout document relatif aux caractéristiques techniques. Cette disposition serait incompatible avec le droit européen. En 2002, j'avais proposé de sérigraphier le DAS sur les appareils mais mon amendement a été rejeté car non conforme au droit européen. En outre, comment pourrait-on faire figurer sur l'appareil la mention du DAS mais aussi celle de la recommandation d'utilisation d'un « kit mains-libres » ? Enfin et surtout, la disposition est d'ordre réglementaire et un arrêté du 12 octobre 2010 y pourvoit.

Pour autant, il convient d'avancer sur cette question. Je sais que l'auteur de la proposition de loi avait imaginé d'apposer sur l'appareil un autocollant mentionnant le DAS : il conviendra d'interroger la ministre sur cette question en séance publique. Nous ignorons le coût de cette mesure.

Les amendements identiques n°s 71 et 10 sont adoptés.

Les amendements de conséquence n° 23 et 119 sont adoptés.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – L'alinéa 6 prévoit que tout équipement radioélectrique comporte un mécanisme simple de désactivation de l'accès sans fil à internet. L'amendement n° 73 supprime cet alinéa qui vise, trop largement, tout équipement radioélectrique. Une telle obligation est inadaptée pour les objets radio-connectés dont la destination est de fonctionner via un réseau sans fil et qui peuvent être déconnectés en étant éteints. L'obligation d'information prévue par l'alinéa 7 paraît suffisante pour les équipements tels que les téléphones mobiles et les tablettes. Un mécanisme de désactivation induirait des coûts supplémentaires pour les fabricants. Il convient par cohérence de supprimer également l'alinéa 10. L'adoption de cet amendement ferait tomber le n° 24.

M. Bruno Retailleau. – Je le retire car le vôtre est meilleur.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – Pour accéder à l'internet, il y a d'autres technologies que le wifi comme, par exemple, Bluetooth.

M. Bruno Retailleau. – Quand on utilise un kit mains-libres, il vaut mieux utiliser Bluetooth qui est moins dangereux.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – Si l'impédance de l'oreillette est adaptée à celle de sortie du mobile, les fils ne serviront pas d'antenne. Dans le cas contraire, la puissance de sortie de l'appareil doit se dissiper et le fil sert de rayonnement. Le Bluetooth est donc, je suis d'accord, la meilleure solution.

L'amendement n° 24 est retiré

L'amendement n° 73 est adopté.

L'amendement de précision n° 92 est adopté.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – L'amendement n° 25 limite le champ de l'information au moyen d'activer ou désactiver l'accès sans fil à internet. Je n'y suis pas favorable, puisque l'on en reste à une obligation d'information.

L'amendement n° 25 est retiré.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – L'alinéa 8 prévoit que tout appareil émettant un champ électromagnétique de radiofréquence, dont la liste est définie par décret, doit en porter la mention. L'expression « appareil émettant un champ électromagnétique de radiofréquence » couvre un champ trop large, qui inclut indifféremment les machines à laver ou les ampoules à basse consommation. Cela poserait des difficultés pratiques à tous les industriels, y compris ceux fabricant des équipements de très faible puissance. En outre, imposant une particularité de fabrication spécifique aux équipements commercialisés en France, cette disposition serait contraire au principe de libre circulation des marchandises dans l'Union européenne. Je vous propose donc, par l'amendement n° 74, de supprimer cet alinéa et je suis donc favorable à l'amendement identique n° 27.

Les amendements identiques n°74 et n° 27 sont adoptés.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – L'amendement n° 93 clarifie la portée de l'alinéa 9 en prévoyant son application aux équipements émetteurs de champs électromagnétiques d'un niveau supérieur à un seuil fixé par décret.

L'amendement n° 93 est adopté.

L'amendement n° 36 est retiré.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – L'amendement n° 75 vise à supprimer les mots « ainsi que dans chaque zone concernée » à l'alinéa 11, cette rédaction étant trop contraignante. Dans un hôtel, la mention d'un accès wifi devrait figurer dans chaque couloir, dans chaque pièce. Un affichage à l'entrée de l'établissement suffit. En plus d'informer, ce serait un argument commercial.

M. Joël Labbé. – La fonction informative de cette mention est importante pour les personnes souffrant d'hypersensibilité.

L'amendement n° 75 est adopté.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – L'amendement n° 26 complète le précédent en proposant de substituer le mot « wifi », qui est la technologie ici visée, aux mots « sans fil à internet ». J'y suis favorable.

L'amendement n° 26 est adopté.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 5

M. Daniel Raoul, rapporteur. – L'amendement n° 120 supprime l'interdiction de la publicité à destination des moins de 14 ans pour l'ensemble des équipements

terminaux radioélectriques dont la liste est définie par décret. L'interdiction porte actuellement sur les seuls téléphones mobiles ; le champ de cette extension est donc très large. Les critères pour définir la liste des équipements ne sont pas précisés. L'interdiction porterait aussi sur les tablettes à usage pédagogique, alors que le ministère de l'Éducation nationale a annoncé des moyens supplémentaires pour développer le numérique dans les écoles. L'interdiction de la publicité pour les tablettes destinées aux enfants serait également contre-productive, car elle inciterait les enfants à utiliser des tablettes pour adultes. Avis favorable.

M. Bruno Retailleau. – De toute façon, les enfants voient la publicité télévisée...

M. Daniel Raoul, rapporteur. – J'avais proposé des téléphones mobiles à cinq touches et sans haut-parleur afin que le « kit mains-libres » soit indispensable : je n'ai jamais été suivi. Le droit européen s'y oppose.

L'amendement n° 120 est adopté.

L'amendement n° 11 devient sans objet.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – *Défavorable à l'amendement n° 121 par coordination avec mon avis défavorable sur un amendement à venir.*

L'amendement n° 121 n'est pas adopté.

L'amendement n° 122 est adopté.

L'amendement n° 28 rectifié devient sans objet.

L'amendement n° 79 est adopté.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – L'amendement n° 123 tend à supprimer l'alinéa 6, redondant. J'y suis favorable.

L'amendement n° 29 est retiré.

L'amendement n° 123 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° 78 est adopté.

M. Daniel Raoul, rapporteur. – Je ne crois pas nécessaire de recourir à un décret en Conseil d'État pour définir les caractéristiques techniques du « kit mains-libres » adapté aux enfants. Je vous propose donc de supprimer ce renvoi à un décret en Conseil d'État. *L'amendement n° 124 supprime purement et simplement l'obligation de fourniture du kit adapté aux enfants : je n'y suis pas favorable du tout.*

L'amendement n° 80 est adopté.

L'amendement n° 124 n'est pas adopté.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6

L'amendement n° 81 est adopté et l'article 6 est supprimé.

L'amendement n° 12 devient sans objet.

Article 7

M. Daniel Raoul, rapporteur. – L'amendement n° 94 vise à étendre aux écoles maternelles la disposition prévue par l'alinéa 1 de l'article 7 qui interdit l'installation de « box » dans les espaces dédiés à l'accueil, au repos et aux activités des enfants de moins de trois ans dans les crèches ou garderies.

Désactiver les accès sans fil quand les équipements ne sont pas utilisés pour les activités numériques pédagogiques me paraît relever de la bonne pratique, comme éteindre la lumière quand on quitte une pièce. Informer le conseil d'école avant toute installation d'un réseau radioélectrique pourrait être source de blocage. Je vous propose donc de supprimer ces deux dispositions, et je suis donc défavorable à l'amendement n° 125 de suppression de l'article, ainsi qu'à l'amendement n° 13 de suppression de l'alinéa 1.

L'amendement n° 94 est adopté ainsi que le n° 82.

L'amendement n° 125 n'est pas adopté, non plus que le n° 13.

Les amendements n° 14 et 15 deviennent sans objet.

L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 8

M. Daniel Raoul, rapporteur. – Chacun sait que je déteste les demandes de rapport au Parlement. L'article 40 devrait s'appliquer, car c'est une charge que l'on donne aux services de l'État. L'électro-hypersensibilité relève de la compétence de l'Anses. L'amendement de suppression n° 83 est cohérent avec l'amendement proposant une nouvelle rédaction de l'article 3. Il est d'autant plus légitime de charger l'Anses de ce type de recherche qu'il subsiste de réels débats au sein du monde médical sur la question de l'électro-hypersensibilité. Enfin, l'article 8 envisage que le rapport proposé puisse évaluer l'opportunité de créer des zones à rayonnements électromagnétiques limités, notamment en milieu urbain, proposition qui paraît peu réaliste.

L'amendement n° 83 est adopté et l'article 8 est supprimé.

L'amendement n° 126 devient sans objet.

Titre III

M. Daniel Raoul, rapporteur. – Je propose de voter l'amendement n° 84 après le vote de l'amendement n° 85.

La réserve est décidée.

Article 9

M. Daniel Raoul, rapporteur. – L'article 9 prévoit l'application de la proposition de loi en Nouvelle-Calédonie, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna. En Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna, l'environnement, la santé et les communications électroniques relèvent de la compétence des collectivités. En modifiant les dispositions du code des postes et communications électroniques, du code de la santé publique et de la loi « Grenelle II », la proposition de loi empièterait sur cette compétence. Saint-Pierre-et-Miquelon relève du régime d'identité législative, c'est-à-dire que le droit applicable dans l'hexagone y est applicable directement. D'où l'amendement n° 85 qui propose de supprimer l'article.

L'amendement n° 85 est adopté et l'article 9 est supprimé.

L'amendement de conséquence n° 84 tendant à supprimer la division est adopté et le titre III est supprimé.

Article 10

L'article 10 demeure supprimé.

Intitulé de la proposition de loi

M. Daniel Raoul, rapporteur. – Je vous propose, dans l'amendement n° 86, d'introduire la notion d'information en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques au sein de l'intitulé de la proposition de loi, car il s'agit d'un des objectifs des titres I^{er} et II du texte. Après les mots « la transparence », sont insérés les mots « à l'information ». Je suis, par cohérence, défavorable à l'amendement n° 127 et à l'amendement rectifié n° 1 visant à supprimer la mention de la sobriété dans l'intitulé du texte.

L'amendement n° 86 est adopté et l'intitulé de la proposition de loi est ainsi rédigé dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Les amendements n° 127 et 1 rectifié deviennent sans objet.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

La réunion est levée à 18 h 35.

Le sort des amendements examinés par la commission est retrace dans le tableau suivant :

TITRE I^{ER}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. RAOUL, rapporteur	47	Modification de l'intitulé du titre I ^{er} , notamment pour faire référence à la sobriété et non pas à la modération de l'exposition aux champs électromagnétiques	Adopté
M. VALL	97	Suppression du terme sobriété ; introduction de la notion d'information.	Satisfait ou sans objet

M. HÉRISSON	16	Substitution du terme maîtrise au terme modération	Satisfait ou sans objet
Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. RAOUL, rapporteur	48	Substitution de la notion de sobriété à la notion de modération	Adopté
M. RETAILLEAU	2	Suppression de tout objectif en matière d'exposition aux charges électromagnétiques.	Satisfait ou sans objet
M. HÉRISSON	17	Substitution du terme « maîtrise » au terme « modération »	Satisfait ou sans objet
M. VALL	98	Substitution du terme « maîtrise » au terme « modération » ; introduction de la notion d'information.	Satisfait ou sans objet
M. RAOUL, rapporteur	49	Amendement rédactionnel	Adopté
M. RAOUL, rapporteur	50	Suppression de la transmission à l'ANSES des mesures des champs électromagnétiques	Adopté
M. RAOUL, rapporteur	51	Suppression de la disposition permettant aux occupants de s'opposer à la mise à disposition du public des résultats des mesures des champs électromagnétiques réalisées dans leur logement	Adopté
M. VALL	99	Maintien de la rédaction actuelle de l'article L. 34-9-1 du code des postes et des communications électroniques et suppression de la possibilité pour les occupants de logements de s'opposer à la mise à disposition du public des résultats des mesures d'exposition réalisées par l'ANFR.	Satisfait ou sans objet
M. VALL	100	Amendement de cohérence.	Satisfait ou sans objet
M. RAOUL, rapporteur	52	Précision de la procédure d'information et de concertation du public	Adopté
M. VALL	101	Suppression des dispositions relatives à la procédure de concertation et d'information du public.	Satisfait ou sans objet
M. HÉRISSON	18	Substitution du terme « maîtrise » au terme « modération »	Satisfait ou sans objet
M. HÉRISSON	19	Suppression de la mention des instances départementales de concertation	Satisfait ou sans objet
M. VALL	102	Suppression d'un alinéa de portée introductive.	Adopté
M. RETAILLEAU	3	Suppression de la référence à l'objectif de modération	Satisfait ou sans objet
M. RETAILLEAU	4	Limitation du champ de l'alinéa 15 aux installations radioélectriques soumises à l'autorisation ou à l'avis de l'ANFR	Satisfait ou sans objet

M. RAOUL, rapporteur	88	Amendement de conséquence	Adopté
M. RAOUL, rapporteur	95	Limitation des dispositions relatives à l'information du maire aux installations radioélectriques soumises à autorisation ou avis de l'ANFR	Adopté
M. RAOUL, rapporteur	54	Transmission au président de l'intercommunalité du dossier d'information	Adopté
M. RAOUL, rapporteur	55	Cosignature de l'arrêté relatif au contenu et aux modalités du dossier d'information par deux ministres et non quatre	Adopté
M. RAOUL, rapporteur	56	Amendement de cohérence	Adopté
M. RAOUL, rapporteur	96	Limitation de la transmission d'un dossier d'information aux modifications substantielles des installations radioélectriques existantes.	Adopté
M. RETAILLEAU	5	Limitation de l'obligation d'un dossier d'information aux modifications substantielles d'une installation radioélectrique existante	Adopté
M. RAOUL, rapporteur	57	Amendement de cohérence	Adopté
M. VALL	103	Suppression des dispositions relatives à la transmission du dossier d'information sur le stock des installations radioélectriques.	Satisfait ou sans objet
M. VALL	104	Suppression des dispositions relatives à l'information du maire sur les nouvelles antennes relais.	Satisfait ou sans objet
M. VALL	105	Automaticité de la transmission au maire des dossiers d'information sur les antennes relais existantes.	Satisfait ou sans objet
M. RAOUL, rapporteur	58	Présence d'une estimation de l'exposition aux champs électromagnétiques dans le dossier d'information de toute installation radioélectrique projetée.	Adopté
M. VALL	106	Substitution du terme simulation au terme estimation ; modifications rédactionnelles.	Satisfait ou sans objet
M. HÉRISSON	30	Limitation du champ des simulations de l'exposition aux installations radioélectriques soumises à l'accord ou l'avis de l'ANFR	Satisfait ou sans objet
M. VALL	107	Suppression de la mention que le rapport de mesure doit comprendre certaines informations.	Adopté
M. RAOUL, rapporteur	60	Décodification de la disposition prévoyant la transmission aux communes d'une carte à l'échelle communale des antennes relais-existantes	Adopté
M. VALL	108	Fixation au 31 décembre 2015 du délai de mise à disposition par l'ANFR d'une carte à l'échelle communale des antennes relais existantes.	Rejeté
M. RAOUL, rapporteur	61	Précision des missions du comité national de dialogue	Adopté
M. VALL	109	Précision rédactionnelle.	Satisfait ou sans objet
M. RAOUL, rapporteur	62	Renvoi au décret de la définition de la composition et du fonctionnement du comité national de dialogue	Adopté

M. VALL	110	Renvoi au décret de la composition et du fonctionnement du comité national de dialogue relatif aux niveaux d'exposition du public aux champs électromagnétiques.	Adopté
M. RETAILLEAU	6	Présence des représentants des chambres consulaires au sein du comité national de dialogue relatif aux niveaux d'exposition du public aux champs électromagnétiques	Satisfait ou sans objet
M. RAOUL, rapporteur	89	Précision de la définition des points atypiques	Retiré
M. VALL	111	Définition des points atypiques.	Adopté
M. RAOUL, rapporteur	63	Précision des modalités de traitement des points atypiques	Adopté
M. RETAILLEAU	7	Précision que la résorption des points atypique doit se faire sous réserve de faisabilité technique	Satisfait ou sans objet
M. VALL	112	Suppression de la possibilité de mise en demeure des titulaires des autorisations d'utilisation de fréquences radioélectriques concernés par les points atypiques.	Adopté
M. RAOUL, rapporteur	64	Suppression de la définition par décret des modalités d'application du principe de modération aux établissements accueillant des personnes vulnérables et des modalités de rationalisation et de mutualisation des installations	Adopté
M. HÉRISSON	32	Suppression de la fixation par décret des modalités d'application du principe de modération pour les établissements accueillant des personnes vulnérables et des modalités de rationalisation et de mutualisation des installations lors du déploiement de nouvelles technologies et du développement de la couverture du territoire.	Adopté
M. VALL	113	Suppression de la définition par décret des modalités d'application du principe de modération pour les établissements accueillant des personnes vulnérables.	Satisfait ou sans objet
M. HÉRISSON	20	Substitution du terme « maîtrise » au terme « modération »	Satisfait ou sans objet
M. CÉSAR	33	Suppression de la fixation par décret en Conseil d'Etat des mesures d'application des II et III.	Adopté
M. VALL	114	Suppression du renvoi à un décret en Conseil d'Etat.	Adopté
M. VALL	115	Amendement de cohérence	Rejeté
M. RAOUL, rapporteur	65	Amendement rédactionnel	Adopté
M. HÉRISSON	21	Amendement de conséquence.	Satisfait ou sans objet
M. RAOUL, rapporteur	66	Entrée en vigueur différée des nouvelles dispositions de l'article 1er relatives aux obligations d'information pesant sur les opérateurs	Adopté

Article 2			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. RAOUL, rapporteur	67	Amendement de précision	Adopté
M. VALL	116	Suppression de l'harmonisation des protocoles de mesure par l'ANFR ; substitution du terme « estimations » au terme « simulations ».	Adopté
TITRE II			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. VALL	117	Suppression de la référence à la notion de protection et des termes « utilisateurs ».	Adopté
M. RETAILLEAU	8	Suppression de la mention de la protection du public de l'intitulé du titre II	Adopté
Article 3			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. RAOUL, rapporteur	69	Codification et précision de la mission de veille et de vigilance de l'ANSES en matière de radiofréquences	Adopté
M. RETAILLEAU	9	Nouvelle rédaction de l'article 3	Satisfait ou sans objet
Article 4			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. RAOUL, rapporteur	91	Suppression d'une redondance	Adopté
M. RAOUL, rapporteur	70	Suppression de la référence à une liste d'équipements figurant sur une liste définie par décret	Adopté
M. VALL	118	Précision de l'obligation d'indication du débit d'absorption spécifique.	Rejeté
M. HÉRISSON	31	Suppression de l'obligation de mention de la recommandation d'usage d'un « kit main libres »	Rejeté
M. RAOUL, rapporteur	71	Suppression de l'obligation de faire figurer le DAS directement sur l'appareil	Adopté
M. RETAILLEAU	10	Suppression de la mention du DAS et de la recommandation d'usage du « kit mains libres » sur l'appareil et sur les documents relatifs aux caractéristiques techniques	Adopté
M. HÉRISSON	23	Substitution du terme « maîtriser » au terme "limiter"	Adopté
M. VALL	119	Substitution du terme « limiter » au terme « maîtriser ».	Adopté
M. RAOUL, rapporteur	73	Suppression de l'obligation pour tout équipement radioélectrique de disposer d'un mécanisme simple de désactivation de l'accès sans fil à Internet	Adopté

M. HÉRISSON	24	Substitution du terme « wifi » au terme « accès sans fil à internet »	Retiré
M. RAOUL, rapporteur	92	Amendement de précision	Adopté
M. HÉRISSON	25	Substitution du terme « wifi » aux termes « accès sans fil à internet »	Retiré
M. RAOUL, rapporteur	74	Suppression de l'obligation pour tout appareil émettant un champ électromagnétique de radiofréquence d'en porter la mention	Adopté
M. HÉRISSON	27	Identique au précédent	Adopté
M. RAOUL, rapporteur	93	Précision par décret du seuil d'émission de champs électromagnétiques à partir duquel les équipements ne peuvent être installés dans un logement sans information préalable des occupants.	Adopté
M. CÉSAR	36	Suppression de l'obligation d'information des occupants d'un logement au sein duquel est installé un équipement émetteur de champ électromagnétique	Retiré
M. RAOUL, rapporteur	75	Suppression de la mention de l'accès sans fil à Internet à l'entrée des établissements et dans chaque zone concernée	Adopté
M. HÉRISSON	26	Amendement visant à mentionner le Wi-Fi et non pas l'accès sans fil à internet.	Adopté
Article 5			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. VALL	120	Suppression de l'interdiction de la publicité à destination des moins de 14 ans pour l'ensemble des équipements terminaux radioélectriques dont la liste est définie par décret.	Adopté
M. RETAILLEAU	11	Limitation du champ de la disposition interdisant la publicité pour les enfants de moins de 14 ans aux téléphones mobiles	Satisfait ou sans objet
M. VALL	121	Amendement de coordination.	Rejeté
M. VALL	122	Limitation de l'obligation de mention de l'usage recommandé du « kit mains libres » aux publicités faisant la promotion de l'usage d'un téléphone mobile pour des communications vocales ; fixation d'une sanction en cas de non-respect de cette obligation.	Adopté
M. HÉRISSON	28	Limitation du champ de la disposition de l'alinéa 5 à la promotion de l'usage d'un téléphone mobile à l'oreille	Satisfait ou sans objet
M. RAOUL, rapporteur	79	Amendement d'harmonisation sémantique	Adopté
M. VALL	123	Suppression d'un alinéa redondant.	Adopté
M. HÉRISSON	29	Amendement de cohérence	Retiré
M. RAOUL, rapporteur	78	Amendement rédactionnel	Adopté
M. RAOUL, rapporteur	80	Suppression de la définition par décret en Conseil d'Etat des caractéristiques d'un "kit mains libres" adapté pour les enfants de moins de 14 ans	Adopté

M. VALL	124	Suppression de l'obligation de fourniture d'un « kit main libre » adapté aux enfants de moins de 14 ans.	Rejeté
Article 6			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. RAOUL, rapporteur	81	Suppression de l'article.	Adopté
M. RETAILLEAU	12	Suppression de la remise d'un rapport sur le bilan des actions de sensibilisation et d'information menées sur la bonne utilisation du téléphone mobile	Retiré
Article 7			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. RAOUL, rapporteur	94	Extension aux écoles maternelles de l'interdiction d'installation de la "box" dans les espaces dédiés à l'accueil, au repos, et aux activités des enfants de moins de trois ans.	Adopté
M. RAOUL, rapporteur	82	Suppression de l'obligation de désactivation de l'accès sans fil des équipements lorsqu'ils ne sont pas utilisés pour les activités numériques pédagogiques ; suppression de l'obligation d'information préalable du conseil d'école avant toute nouvelle installation d'un réseau radioélectrique.	Adopté
M. VALL	125	Suppression de l'article.	Rejeté
M. RETAILLEAU	13	Suppression de l'interdiction d'installation de la box dans les espaces dédiés à l'accueil, au repos et aux activités des enfants de moins de trois ans.	Rejeté
M. RETAILLEAU	14	Suppression de la disposition prévoyant que les accès sans fil des équipements sont désactivés dans les écoles quand ils ne sont pas utilisés	Satisfait ou sans objet
M. RETAILLEAU	15	Suppression de l'information préalable du conseil d'école pour toute nouvelle installation d'un réseau radioélectrique	Satisfait ou sans objet
Article 8			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. RAOUL, rapporteur	83	Suppression de l'article	Adopté
M. VALL	126	Suppression des éléments devant figurer dans le rapport sur l'électrohypersensibilité.	Satisfait ou sans objet
TITRE III			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. RAOUL, rapporteur	84	Amendement de cohérence	Adopté
Article 9			

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. RAOUL, rapporteur	85	Suppression de l'article	Adopté
Article 10			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Intitulé de la proposition de loi			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. RAOUL, rapporteur	86	Introduction de l'information en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques au sein de l'intitulé de la proposition de loi.	Adopté
M. VALL	127	Suppression de la référence à la sobriété ; introduction de la notion d'information.	Rejeté
M. RETAILLEAU	1	Suppression de la référence à la sobriété et mention des implantations radioélectriques	Rejeté

Mercredi 11 juin 2014

- Présidence de M. Daniel Raoul, président, et de M. Raymond Vall, président de la commission du développement durable -

Transition énergétique - Audition de M. Jean-Louis Bal, Président du Syndicat des énergies renouvelables (SER)

La commission procède à l'audition de M. Jean-Louis Bal, président du Syndicat des énergies renouvelables (SER), sur la transition énergétique.

La réunion est ouverte à 09h40.

M. Daniel Raoul, président. – Nous entendons aujourd'hui M. Jean-Louis Bal, président du Syndicat des énergies renouvelables (SER). Créé en 1993, le SER est la principale organisation professionnelle regroupant les entreprises du secteur des énergies renouvelables. Il promeut les intérêts des industriels et des professionnels des énergies renouvelables. Il regroupe 400 adhérents, représentant un chiffre d'affaires de 10 milliards d'euros et plus de 75 000 emplois.

La ministre de l'écologie doit présenter prochainement les grandes lignes du projet de loi de programmation sur la transition énergétique. Quels sont les outils sur lesquels il faudrait le plus mettre l'accent : simplification réglementaire, commandes publiques pour faire démarrer les filières, aides à la recherche ? Partagez-vous notamment la vision de la Commission de régulation de l'énergie qui met l'accent sur les appels d'offres par rapport à la fixation de tarifs d'achat garantis ?

Par ailleurs, où en sont aujourd'hui les différentes filières d'énergies marines : hydroliennes, éolien flottant, houle, énergie marémotrice, énergie thermique des mers, voire énergie osmotique ? Quel est leur potentiel à terme, notamment pour les territoires insulaires ?

M. Raymond Vall, président de la commission du développement durable. –

Pouvez-vous nous éclairer sur ce que pourrait être, selon vous, le bon mix énergétique, ainsi que sur la place où nous nous situons par rapport à nos partenaires et voisins européens en matière d'énergies renouvelables ?

Enfin, comment les collectivités territoriales pourraient-elles accompagner le développement des énergies renouvelables ? Celles-ci constituent un espoir de ressources nouvelles pour les territoires, notamment ruraux.

M. Jean-Louis Bal, président du Syndicat des énergies renouvelables. –

Je vous remercie pour votre invitation. Le Syndicat des énergies renouvelables compte parmi ses membres les grands industriels du secteur de l'énergie que sont Areva, Alstom, Schneider, Total, ainsi que les grands énergéticiens : EDF, GDF, Enel, E-ON... Mais il comprend aussi et surtout 75 % de petites et moyennes entreprises qui assurent une grande partie des emplois.

Le Grenelle de l'environnement a fixé un objectif de 23 % d'énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale, à comparer avec un niveau de 9 % en 2005, des objectifs étant précisés pour chaque filière. En 2012, l'objectif intermédiaire de 14 % a pratiquement été atteint, mais notre analyse, largement partagée, est que ce résultat est dû pour une grande partie aux progrès des biocarburants, dont le rythme de progression ne peut être extrapolé. Nous estimons que, en l'état actuel des politiques menées, le niveau des énergies renouvelables sera seulement de 17 % en 2020.

Les modes de soutien doivent en premier lieu abandonner de cette tendance au *stop and go* qui a tout particulièrement affecté la filière solaire photovoltaïque.

Il est vrai que les coûts de production ont considérablement baissé pour le solaire photovoltaïque et ont été optimisés pour l'éolien, mais dans le même temps la fiscalité comme les coûts de raccordement au réseau électrique ont augmenté, ainsi que le coût et la longueur des procédures administratives et environnementales. Ainsi la réalisation d'un projet éolien prend-elle sept à huit ans en France, contre deux à trois ans en Allemagne. L'accumulation des contraintes, qui a commencé en 2001 lors de l'instauration du premier tarif d'achat éolien, a atteint son sommet avec le Grenelle II qui a soumis les éoliennes à la procédure des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), à celle des zones de développement de l'éolien et à la règle d'une taille de parc minimale de cinq mâts.

Au total, la puissance installée annuellement, après un maximum en 2011, est tombée aujourd'hui à 600 MW. Ce rythme n'est pas suffisant pour atteindre l'objectif de 19 000 MW fixé par le Grenelle de l'environnement pour l'éolien terrestre.

La seule filière en avance sur ses objectifs est le solaire photovoltaïque, parce que l'objectif lui-même était modeste : fixé à 5 400 MW, il devrait être atteint dans les deux ans. Nous considérons que cet objectif devrait être largement réévalué car le photovoltaïque est quatre à cinq fois moins cher aujourd'hui qu'il y a cinq ans. De plus la filière française a besoin d'un marché pour se développer.

S'agissant de la biomasse solide pour la production de chaleur, elle a bénéficié du fonds Chaleur qui a eu un effet très positif. Il a financé de nombreux projets depuis 2009, permettant la substitution de 1,1 tonne équivalent pétrole (tep) pour 1 milliard d'euros d'investissements de l'État. Il en résulte un coût de la tonne de CO₂ évitée très bas, de l'ordre de 15 à 16 €.

Nous incluons l'éolien *offshore* dans les énergies marines. Celui-ci a fait l'objet de deux appels d'offres. La durée de réalisation des projets permet de prévoir que 1 000 MW, au mieux, seront installés vers 2020, mais une dynamique industrielle est lancée et il faut la mettre au crédit de l'action publique.

L'énergie hydrolienne est la plus avancée des autres énergies marines. Une expérimentation est en cours à Bréhat et l'Ademe a lancé un appel à manifestation d'intérêts (AMI) pour des fermes pilotes. C'est l'amorce d'une filière industrielle, dont il ne faut toutefois pas attendre de vraies retombées industrielles et commerciales avant la fin de la décennie.

L'énergie de la houle, l'énergie thermique des mers, l'éolien flottant sont encore au stade de la recherche et développement. La technologie SWAC (*sea water air conditioning*), présente un intérêt particulier en outre-mer, où elle est utilisée pour des projets de réseaux de froid et de climatisation.

Nous attendons plusieurs orientations du projet de loi sur la transition énergétique.

Il devra fixer de nouveaux objectifs à l'horizon 2030. La ministre a ainsi évoqué une cible de 32 % d'énergies renouvelables, soit 40 % pour la production d'électricité, 38 % pour la production de chaleur et 15 % dans le secteur des transports. Pour atteindre ces objectifs, le projet de loi devra fixer une trajectoire et un mode de pilotage efficace, y compris au niveau régional, en associant les professionnels.

Le projet de loi devra aussi donner de la visibilité au système de soutien aux énergies renouvelables. Nous sommes convaincus qu'il faut évoluer vers une plus grande place laissée au marché et on peut ainsi envisager d'instaurer une prime par rapport au prix de marché, mais il faudra rassurer les industriels avec une garantie sur le niveau de rémunération. L'évolution devra être programmée.

Nous préconisons aussi une profonde simplification des procédures. Une autorisation unique devrait valoir pour les projets d'énergies renouvelables, filière par filière, alors que se superposent aujourd'hui le permis de construire, l'autorisation ICPE, les autorisations au titre du défrichement, au titre de la loi sur l'eau... Le délai de caducité des autorisations devrait aussi être prolongé, dans la limite de dix années, car on rencontre des cas où une autorisation expire alors que les autres n'ont pas encore été obtenues. Les délais des recours devraient être identiques pour toutes les autorisations et la durée de leur instruction devrait être encadrée. Un certificat de projet devrait également geler la réglementation à la date du dépôt de dossier.

Toujours dans le cadre de la simplification, l'accès des énergies renouvelables au réseau électrique devrait être facilité. Concernant les énergies marines, nous proposons de confier la compétence de premier recours aux cours administratifs d'appel afin de supprimer un niveau de recours. Nous souhaitons aussi que, dans le cadre du projet de loi de finances, le fonds Chaleur soit pérennisé à la hausse et que la fiscalité soit stabilisée, voire réduite.

Enfin, la recherche et développement doit rester une priorité. Les filières ont en effet besoin d'un marché domestique, mais doivent aussi demeurer compétitives pour rester innovante sur les marchés mondiaux, que l'on évalue à 250 milliards de dollars annuels.

M. Daniel Raoul, président de la commission des affaires économiques. – Je rebondis tout de suite sur votre remarque concernant les coûts de raccordement. Ceux-ci sont plus élevés pour un mât isolé : j'aurais souhaité qu'on impose un minimum de trois mâts, mais la règle des cinq mâts a été complètement supprimée.

Nous avons par ailleurs abordé le problème des recours abusifs dans le cadre de la loi du 1^{er} juillet 2013 tendant à accélérer les projets de construction. Vous demandez enfin un rescrit pour limiter l'impact de l'évolution des normes, ce qui paraît légitime dans le domaine de l'énergie.

M. Roland Courteau, co-président du groupe d'études de l'énergie. – Nous semblons aujourd'hui loin des objectifs prévus pour 2020, notamment en ce qui concerne l'éolien. Bien que nous ayons assoupli le cadre réglementaire permettant d'accéder au tarif d'achat, les demandes de raccordement sont en baisse, passant de 1 200 MW raccordés en 2010 à seulement 630 en 2013.

Je note que les délais d'obtention des autorisations nécessaires en matière d'installations énergétiques sont beaucoup plus longs en France que dans d'autres pays d'Europe. En particulier, il me semble que les services déconcentrés de l'État ne reçoivent pas d'instructions suffisamment précises lors des changements réglementaires, ce qui allonge les délais de mise en œuvre. Pensez-vous que le décret du 2 mai 2014 relatif à l'expérimentation d'une autorisation unique en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement permettra d'accélérer l'émergence des projets ?

Par ailleurs, le bois énergie est une filière d'excellence énergétique et environnementale, mais cette ressource est largement sous-exploitée. Quelles pistes peut-on envisager pour la développer ? Je m'interroge notamment sur l'opportunité d'augmenter les investissements du fonds Chaleur : la Cour des comptes y voit un excellent dispositif, quelle est votre opinion à ce sujet ?

Quelles orientations préconisez-vous pour les usages de la biomasse ? Quels verrous financiers, législatifs et réglementaires faut-il débloquent pour soutenir le développement des filières de biocarburants de 2^{ème} et 3^{ème} génération ?

Enfin, le nouveau système d'aide d'État pour l'énergie, tel qu'il est prôné par la Commission européenne – fin des tarifs d'achat, appels d'offre obligatoires, vente directe sur les marchés... –, ne va-t-il pas restreindre la capacité des États à déterminer leur propre politique énergétique ?

M. Jean-Claude Lenoir. – Je m'interroge sur les critères de sélection des projets retenus dans le cadre des appels à projets pour les installations photovoltaïques : seuls des projets situés du sud de la France sont retenus, au détriment de ceux du nord... C'est pourtant le rayonnement, et non pas la chaleur, qui détermine le rendement des panneaux, qui fonctionnent même mieux lorsqu'ils sont froids ! Le SER a-t-il les moyens d'appuyer l'idée d'un rééquilibrage de la répartition territoriale des projets retenus ?

Par ailleurs, la question du raccordement me semble cruciale, que ce soit pour l'éolien, le photovoltaïque, ou la biomasse : s'agissant de l'éolien, la possibilité de retenir un seul mât est une ineptie qu'il faut absolument corriger !

Concernant l'industrie des énergies renouvelables, il est indispensable que notre commission des affaires économiques s'intéresse à l'avenir d'Alstom, car celui-ci est étroitement lié au devenir de toute la filière. General Electric (GE) et Siemens, les deux repreneurs envisagés, ont leurs propres fabricants : que deviendront les petites et moyennes entreprises françaises, sous-traitants de la filière ?

Pour finir, il est indéniable que la complexité des procédures nécessaires au développement des installations d'énergie renouvelable ralentit considérablement l'aboutissement des projets. Et ceux qui font à Paris la promotion des énergies renouvelables ne devraient pas ensuite multiplier les contentieux au niveau local.

M. Louis Nègre. – Je constate tout d'abord que la durée d'émergence des projets, bien trop longue, entrave notre développement alors que nous avons des entreprises de premier plan au niveau mondial. Quelle part l'industrie française occupe-t-elle aujourd'hui sur le marché mondial ? Quelle part peut-elle viser ?

Au vu des difficultés rencontrées pour atteindre les objectifs à horizon 2020, pensez-vous que l'objectif de 32 % d'énergies renouvelables d'ici 2030 soit réaliste ? Quelle est l'opinion de l'industrie française sur ce chiffre ambitieux ?

M. Gérard Le Cam. – Nous avons prévu, dans le projet de loi d'avenir pour l'alimentation, l'agriculture et la forêt, une augmentation de la production d'énergie par méthanisation. Les filières se préparent-elles au développement de ces nouveaux systèmes, selon un modèle français qui pourrait être plus équilibré que l'exemple allemand ?

Par ailleurs, je trouve le coût des équipements fonctionnant aux énergies renouvelables prohibitif, tant pour les collectivités locales que pour les particuliers. J'ai l'impression que les prix sont artificiellement gonflés, car ils tiennent compte des aides d'État qui seront accordées : ce n'est pas normal !

Mme Chantal Jouanno. – Monsieur le Président, vous avez publié un livre blanc sur les énergies marines, et je suis étonnée de constater que vous êtes réservé sur les hydroliennes : nous avons pourtant un potentiel conséquent au large du raz Blanchard ! L'appel à manifestation d'intérêt (AMI) a pris du retard : comment faire pour débloquer ce dossier ?

L'énergie thermique des mers (ETM) a un potentiel important, au moins à l'export : pensez-vous que la mise en place d'un tarif de rachat spécifique, dont auraient besoin les industriels, permettrait de soutenir le développement de l'ETM ?

Que pensez-vous des appels d'offre de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) ?

Comment peut-on améliorer la formation et le problème de la responsabilité à l'égard des installations ? Il faut absolument préciser qui porte la responsabilité de ces nouvelles installations, car c'est aujourd'hui au cœur du sujet, notamment pour les particuliers.

M. Jean-Jacques Lasserre. – La préférence des particuliers et des collectivités territoriales semble se porter sur la biomasse plus que sur l'éolien. De quels moyens de recherche disposons-nous ? La recherche publique s'est-elle emparée du sujet ou les

constructeurs sont-ils seuls dans ce domaine ? Je suis convaincu qu'il s'agit là de notre meilleur gisement d'initiative.

M. Yannick Vaugrenard. – Je m'interroge sur les raisons du retard que nous avons accumulé dans le domaine de l'énergie hydrolienne, qui présente beaucoup d'avantages.

Le stockage de l'énergie reste un enjeu majeur pour le développement des énergies renouvelables : où en est la recherche sur ce sujet ? Quelles perspectives se dessinent-elles ?

Enfin, il faut essayer de faire en sorte qu'Alstom reste un groupe français. Sinon, dans l'éventualité d'un rachat, il faut penser que l'éolien *offshore* est déjà développé chez Siemens, qui n'aurait donc pas besoin d'un parc français, alors que General Electric pourrait venir s'appuyer sur les moyens de production français. Le regroupement européen, qui apparaissait jusqu'ici comme une évidence, pourrait donc être néfaste pour l'avenir de la filière.

M. Daniel Raoul, président de la commission des affaires économiques. – Je compléterai cette salve de questions en soulignant qu'il me paraît souhaitable de développer le solaire thermique : il faudrait peut-être aller jusqu'à l'imposer dans les permis de construire, au moins au sud de la Loire. Par ailleurs, pour prolonger les propos de Chantal Jouanno sur la formation professionnelle des opérateurs, je suggérerai un agrément des entreprises afin de contrecarrer certaines « arnaques », disons le mot. Enfin, s'agissant d'Alstom, je rappelle que dans la phase de négociation en cours, les 18 et 23 juin seront, à ma connaissance, les deux dates décisives puisque Siemens devra avoir formulé son offre et Alstom devrait se positionner sur l'offre de GE. Dans ce contexte, il me semble difficile d'auditionner les acteurs contre leur volonté.

M. Jean-Claude Lenoir. – Je le redis, la vente du département énergie d'Alstom n'est pas la seule solution envisageable.

M. Jean-Louis Bal. – Je répondrai aux questions dans l'ordre où elles ont été posées.

Tout d'abord, la baisse des raccordements dans l'éolien est effectivement une réalité malgré les récents assouplissements de la réglementation. Toutefois, les effets bénéfiques de ces simplifications seront perceptibles d'ici une à deux années et nous enregistrons dès à présent des signaux positifs qui nous confirment cette tendance. L'accompagnement administratif des changements normatifs est parfois insuffisant, et c'est pourquoi nous suggérons de procéder par voie d'expérimentations avec une évaluation à la clef.

L'utilisation du bois énergie est, comme vous le soulignez, insuffisante. Il faut cependant rappeler, d'une part, qu'on a naturellement tendance à exploiter aujourd'hui les ressources forestières les plus aisément accessibles et, d'autre part, que le bois énergie est plutôt une co-production de la filière des matériaux de construction. Des aides financières sont nécessaires pour mettre en place des infrastructures : à cet égard, le Grenelle de l'environnement avait prévu la création d'un fonds biomasse, mais celui-ci n'a pas encore vu le jour.

En ce qui concerne les biocarburants de nouvelle génération, des arbitrages seront nécessaires pour décider de leur utilisation pour le chauffage ou comme carburant. Personne, à l'heure actuelle, n'est capable de donner des chiffres suffisamment précis pour décider de la solution optimale du point de vue du rendement énergétique.

L'encadrement européen des aides publiques qui restreint les possibilités pour chaque État de mettre en place des politiques énergétiques autonomes entrera en vigueur au 1^{er} juillet 2014, mais l'État français pourra cependant utiliser des marges de souplesse et nous souhaitons que celles-ci soient pleinement utilisées.

En ce qui concerne la sélection géographique des projets photovoltaïques, il me paraît logique de les implanter là où le rayonnement est le plus puissant. Or le photovoltaïque, en dépit du réchauffement des températures qui affecte un peu le rendement des panneaux, reste plus performant dans le sud de la France que dans le nord. Ceci dit, des opportunités subsistent dans le nord de notre pays où l'ensoleillement reste aussi puissant que dans le sud de l'Allemagne.

En matière d'éoliennes, nous avons demandé la suppression de la règle des cinq mâts afin de tenir compte de la réalité selon laquelle, dans certaines régions, l'habitat est dispersé. Soyez cependant rassuré qu'aucun industriel n'installera une seule éolienne car cela est économiquement absurde.

Je souligne simplement, s'agissant d'Alstom et d'Areva, que ces deux industriels développent chacun, selon des orientations technologiques différentes, des éoliennes *offshore* et j'espère que la solution retenue ne laissera pas disparaître la voie originale et prometteuse suivie par Alstom. Mais il ne m'appartient pas de donner un avis sur le choix du scénario industriel.

La France n'est effectivement pas leader dans les énergies renouvelables mais je rappelle cependant que nous avons certains champions nationaux. Par ailleurs, sur la base des indications que j'ai pu vous fournir, l'objectif de 32 % d'énergie renouvelable en 2030 peut apparaître comme une vue de l'esprit, mais si nous rectifions la trajectoire, et à condition de réduire les freins qui subsistent aujourd'hui, atteindre ce but est techniquement et économiquement réalisable et les industriels en sont persuadés.

Je ne dispose pas aujourd'hui de chiffres sur les parts de marché des industriels français dans les énergies renouvelables mais un certain nombre d'entreprises sont d'ores et déjà performantes sur les marchés émergents. Viser 5 à 10 % du marché mondial est un objectif réaliste et notre organisation apporte son soutien à cette offensive. Encore faut-il préciser que cela nécessite de développer un marché national et d'activer les outils de promotion de notre commerce extérieur en insistant sur le rôle fondamental du loyer de l'argent dans ce domaine. Il faut donc mobiliser des outils de financement à l'exportation compétitifs.

Comme vous l'avez indiqué, la filière de la méthanisation reste aujourd'hui balbutiante en France, avec quelques centaines d'installations contre plusieurs milliers en Allemagne, et il convient de la structurer en identifiant tous les intervenants.

Je confirme également que les appels à manifestations d'intérêt (AMI) en matière d'hydraulique comportent des délais trop longs. Outre la lourdeur du mécanisme mis en place, lorsque chacun des projets aura été sélectionné, six mois seront encore nécessaires pour les

notifier individuellement à la Commission européenne qui les examinera. Il faut cependant reconnaître que les autres pays européens n'ont pas, dans ce domaine, une avance considérable sur la France.

Par ailleurs, aucun industriel n'est aujourd'hui capable de chiffrer l'énergie thermique des mers, même s'il s'agit de technologies prometteuses.

Notre avis est partagé sur la question des appels d'offres, qui ont la préférence de la Commission de régulation de l'énergie par rapport à la fixation de tarifs d'achat garantis. On constate que l'efficacité des appels d'offre se renforce et, dans la mesure où ils font l'objet d'une concertation entre professionnels, ces appels d'offres peuvent être une bonne solution à condition de les dimensionner très largement, afin de tenir compte de la non-réalisation d'une partie des projets sélectionnés.

En ce qui concerne la formation et la responsabilité des entreprises à l'égard des maîtres d'ouvrage, le « garant de l'environnement » est une procédure à laquelle nous sommes favorables sur le principe, même si sa mise en œuvre est loin d'avoir atteint son optimum.

Vous vous êtes demandé si les initiatives des collectivités locales ne se développaient pas de façon prioritaire dans la biomasse plutôt que dans l'éolien. Les retours de terrain indiquent que les deux segments progressent. Toutefois, les retombées économiques locales de la biomasse sont très rapidement visibles.

La recherche, en France, est performante et assortie d'outils de financement qui paraissent à la hauteur de nos ambitions. Toute la difficulté est ici de transposer les résultats de la recherche dans l'industrie, en particulier dans le secteur du photovoltaïque.

Des programmes de recherche pour améliorer le stockage hydraulique se développent dans plusieurs directions dans le cadre des investissements d'avenir : batteries électrochimiques, air comprimé, conversion... Je rappelle qu'il existe à l'heure actuelle un très bon procédé qui, grâce à son bon rendement, doit permettre de satisfaire les besoins d'ici 2030 : le stockage d'énergie par pompage turbinage dit STEP.

Enfin, monsieur le Président, nous sommes évidemment très favorables à l'inclusion d'une obligation relative au solaire thermique dans les permis de construire : alors que les coûts d'installation du solaire thermique dans l'habitat existant sont très élevés, ce procédé pourrait être extrêmement compétitif dans les constructions neuves. Je rappelle cependant que la réglementation actuelle fixe d'ores et déjà des exigences minimales en matière d'utilisation des énergies renouvelables.

M. Jean-Claude Lenoir. – Cette réglementation favorise surtout le gaz.

M. Daniel Raoul, président de la commission des affaires économiques. – Je vous remercie de cette intéressante audition. Nous ferons certainement appel à vous à l'occasion des délibérations sur le projet de loi relatif à la transition énergétique.

La réunion est levée à 10h55.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE

Mercredi 11 juin 2014

- Présidence de M. Daniel Reiner, vice-président –

La réunion est ouverte à 9 heures 30

Organisme extra parlementaire - Désignation d'un candidat

M. Daniel Reiner, président. – Par lettre en date du 3 juin 2014, M. le Premier ministre a demandé à M. le Président du Sénat de lui faire connaître le nom d'un sénateur appelé à siéger au sein du conseil d'administration de l'Agence d'enseignement français à l'étranger, en remplacement de notre ancienne collègue, Mme Kalliopi Ango Ela, dont le mandat est arrivé à son terme.

Conformément à l'article 9 du règlement du Sénat, il revient à notre commission de proposer une candidature.

Je vous rappelle que la répartition des sièges au sein des organismes extra-parlementaires fait l'objet d'une répartition entre les groupes politiques.

Notre collègue Mme Hélène Conway-Mouret, qui siégeait au sein du conseil de l'AEFE avant sa nomination comme membre du Gouvernement, a exprimé le souhait de poursuivre cette mission.

Je n'ai pas reçu d'autres candidatures. Y-a-t-il des objections ?

Je vous propose donc sa désignation comme candidate. Cette désignation devra être ratifiée par le Sénat selon la procédure prévue par le règlement du Sénat.

La commission a décidé à l'unanimité de proposer la candidature de Mme Hélène Conway-Mouret pour siéger au sein du conseil d'administration de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE).

Réhabilitation collective des fusillés pour l'exemple de la guerre de 1914-1918 - Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de Mme Michelle Demessine et le texte proposé par la commission pour la proposition de loi n° 212 (2011-2012) présentée par M. Guy Fischer relative à la réhabilitation collective des fusillés pour l'exemple de la guerre de 1914-1918.

M. Daniel Reiner, président. – Nous examinons le rapport de Mme Michelle Demessine sur la proposition de loi présentée par M. Guy Fischer et les membres du groupe CRC, relative à la réhabilitation collective des fusillés pour l'exemple de la guerre de 1914-1918.

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – La question des fusillés pour l'exemple est un volet particulièrement douloureux de la Grande Guerre. Elle renvoie à la

condamnation par les tribunaux militaires et à l'exécution par l'armée de ses propres soldats, reconnus coupables de manquements à la discipline militaire : refus d'obéissance, abandon de poste, désertion à l'ennemi...

Cette question est difficile car elle nous confronte à des histoires personnelles poignantes, comme celle des caporaux de Souain ou celle du sous-lieutenant Chapelant, destins individuels tragiques dans un contexte de mort de masse, que nous appréhendons avec effroi, avec notre regard contemporain pour lequel la mort n'est plus banale, pour lequel la vie, les droits de l'Homme, la justice sont les valeurs les plus importantes – au moins dans nos démocraties.

Cette question est aussi sensible car elle renvoie à une zone d'ombre de notre histoire nationale, qui a fait l'objet de controverses marquées, entre d'un côté les tenants de l'ordre, estimant que la discipline, clé de voûte de l'armée, garante de l'intégrité de la Nation, justifie la plus grande sévérité et ne saurait souffrir de mises en cause, et de l'autre, les partisans d'une lecture humaniste, qui considèrent que ces hommes, jetés en pâture sur les champs de bataille, condamnés à se battre, avaient finalement quelques excuses.

Il semblerait que ce débat commence aujourd'hui à être dépassé. Le sort des fusillés, qui a été au cœur du combat de familles et des militants des droits de l'Homme et des associations d'anciens combattants, est depuis quelques années évoqué dans le discours politique officiel. Lionel Jospin, en tant que Premier ministre, a ouvert la voie à Craonne en 1998, plaidant pour que les soldats « *fusillés pour l'exemple* » réintègrent notre mémoire collective. En 2008, Nicolas Sarkozy, Président de la République, les intègre dans son hommage à tous les soldats de la Grande Guerre lors de la commémoration de l'armistice à Douaumont, reconnaissant au nom de la Nation que « *beaucoup de ceux qui furent exécutés alors ne s'étaient pas déshonorés, n'étaient pas des lâches, mais que simplement ils étaient allés jusqu'à l'extrême limite de leurs forces* ». Et récemment, dans son allocution pour le lancement des commémorations du Centenaire de la Première Guerre mondiale, le Président François Hollande a évoqué « *ceux qui furent condamnés de façon arbitraire et passés par les armes* », invoquant un esprit de réconciliation.

Avant de vous présenter la proposition de loi, il me semble nécessaire de revenir sur les faits et le contexte dans lequel ils sont intervenus. Selon le rapport du comité d'experts présidé par l'historien Antoine Prost, remis au Gouvernement en octobre 2013, on dénombre un peu plus de 600 soldats fusillés pour des motifs strictement militaires, c'est-à-dire en excluant les condamnations pour crimes de droit commun et pour espionnage. Les deux tiers de ces exécutions ont lieu dans les premiers mois du conflit, entre le début des hostilités et le milieu de l'année 1915. Comme l'ont montré les historiens, c'est dans cette période, difficile sur le plan militaire et politique, que la justice militaire est la plus répressive, le haut commandement ayant obtenu l'instauration de conseils de guerre spéciaux, appelés aussi cours martiales, qui jugent en formation restreinte, sans instruction préalable, sans recours et sans droit de grâce, les droits de la défense étant quasiment inexistantes. C'est à ce moment qu'ont eu lieu les dérives que l'on sait. Cette ligne très dure s'infléchira en 1915, à la faveur de la reprise en main de l'armée par le pouvoir politique, à laquelle le Parlement contribua activement. Ainsi, la possibilité de grâce présidentielle est rétablie en janvier 1915, les conseils de guerre spéciaux sont supprimés à la fin de 1915 et une loi réformant profondément le fonctionnement de la justice militaire est votée le 27 avril 1916, qui rétablit l'instruction préalable, la prise en compte des circonstances atténuantes et introduit une possibilité de recours en révision.

Le texte que nous examinons, déposé le 20 décembre 2011 par notre collègue Guy Fischer et le groupe CRC, tend à procéder à une « *réhabilitation générale et collective* » des fusillés pour l'exemple de la Première Guerre mondiale et prévoit que leurs noms sont portés sur les monuments aux morts et que la mention « *morts pour la France* » leur est attribuée. Elle comporte, en outre, une demande de pardon de la Nation à leur famille et au pays tout entier.

Le terme « réhabilitation » a une signification juridique précise, il renvoie à l'annulation des jugements rendus par les conseils de guerre. A cet égard, il convient de rappeler qu'un certain nombre de réhabilitations de fusillés, entre quarante et cinquante, sont intervenues dans l'entre-deux-guerres, dans le cadre de procédures judiciaires de révision : procédures de droit commun d'abord, puis, en raison des difficultés à obtenir des révisions, dans le cadre d'une cour spéciale créée par la loi. Composée à parité de magistrats et d'anciens combattants, cette cour a siégé de 1933 à 1935.

Ces réhabilitations judiciaires individuelles ont permis aux soldats fusillés qui en ont fait l'objet de se voir attribuer, comme les soldats morts au combat, la mention « mort pour la France » à laquelle sont attachés un certain nombre de droits, honorifiques et pécuniaires. Le plus emblématique étant que le nom du soldat est inscrit avec cette mention sur le monument au mort de sa commune de naissance ou de dernière domiciliation.

Ces dernières années, la question de la mémoire des fusillés et de leur réhabilitation a refait surface, dans le cadre d'un renouvellement de l'intérêt porté à l'histoire de la Première Guerre mondiale. Des études historiques ont mis en évidence l'ampleur du phénomène, même s'il faut garder en tête le nombre de l'ensemble des victimes de la Grande Guerre : 1 350 000 morts. Les associations de droits de l'homme, d'anciens combattants se sont positionnées et plusieurs demandent la réhabilitation des fusillés pour l'exemple, eu égard aux excès commis par une justice d'exception. Les possibilités judiciaires de réviser les procès étant extrêmement limitées, le texte que je vous présente vise une réhabilitation des fusillés par la loi.

Il faut bien comprendre cette intention ; elle entend mettre fin à une discrimination qui est encore ressentie comme infamante pour la mémoire de ces hommes ; car bien souvent, sauf dans un moment de faiblesse qui leur fut fatal, ils ont été de bons soldats.

Pour autant, le législateur est-il fondé à remettre en cause des jugements qui ont été rendus à l'époque ? Cela semble difficile. Car, aussi injustes et arbitraires qu'ils puissent paraître aujourd'hui, ces jugements étaient pour la plupart conformes au code de justice militaire alors applicable. On ne peut rétrospectivement annuler le droit en vigueur et rejouer l'histoire. En outre, s'il y a eu indéniablement des excès, tous les fusillés, même au regard du droit actuel, ne seraient pas forcément innocents, mais convenez, chers collègues, que la comparaison reste très ardue au motif même que la peine de mort a été abrogée depuis.

Se pose néanmoins la question du champ d'application de cette mesure de réhabilitation : elle concernerait les « fusillés pour l'exemple ». Or ce terme ne renvoie pas à une catégorie juridique particulière, encore moins à un nombre précis de soldats fusillés. Il vise, selon les interprétations, à évoquer la dimension exemplaire que revêtait la condamnation, c'est-à-dire l'idée qu'elle doit dissuader les autres soldats d'agir pareillement, ou le caractère démonstratif de l'exécution, qui donne lieu à un cérémonial devant la troupe, ou encore le fait que certains fusillés ont été arbitrairement désignés parmi d'autres coupables pour être des victimes expiatoires.

La notion de « *pardon* » que la Nation demanderait « *aux familles et à la population du pays tout entier* » ne paraît pas davantage appropriée. L'Etat peut-il demander pardon, cent ans après, d'avoir fait respecter le droit militaire qui était alors en vigueur, même si l'on ne peut que regretter qu'il ait été appliqué de manière expéditive, parfois même sans procès ?

L'attribution à chaque soldat fusillé de la mention « *mort pour la France* » qui découlerait de la réhabilitation pose également problème sur le plan juridique, la situation des fusillés ne correspondant à aucun des cas de figure énoncés à l'article L. 488 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, qui définit les conditions d'attribution de cette mention et qui exige que le décès soit la conséquence directe d'un « *fait de guerre* ».

Enfin, la loi ne saurait, de manière globale et indifférenciée, annuler tous les jugements et déclarer innocents tous les fusillés.

Néanmoins, s'il n'est pas fondé à modifier, cent ans après, des situations individuelles, il me semble que le Parlement doit répondre à une demande forte, qui est celle d'une reconnaissance d'ordre symbolique. Il s'agirait de procéder à une réhabilitation morale, symbolique, des fusillés victimes de condamnations arbitraires, de reconnaître la dignité de ceux qui ont été, pendant trop longtemps, stigmatisés, mis au ban de la mémoire des soldats de la Grande Guerre, accusés d'être des lâches.

Cette démarche s'inspire de celle du Royaume-Uni qui, en 2006, a procédé dans le cadre d'une loi relative aux forces armées, à la réhabilitation symbolique de tous les soldats de l'Empire britannique exécutés en raison de manquements disciplinaires pendant la Première Guerre mondiale.

Je vous proposerai, par un amendement, de rédiger ainsi l'article unique de cette proposition de loi : « *La Nation rétablit dans leur honneur les soldats de la Première guerre mondiale fusillés pour l'exemple. Leurs noms peuvent être inscrits sur les monuments aux morts.* »

Cette rédaction évite le mot « *réhabilitation* », qui a des implications juridiques précises. Elle ne retient pas l'idée d'attribuer aux fusillés la mention « *mort pour la France* » pour les raisons que je vous ai exposées. En revanche, elle conserve la notion de « *fusillés pour l'exemple* » qui est couramment employée dans ce débat et qui, s'agissant d'une disposition d'ordre déclaratif, ne paraît pas poser de problème juridique. Enfin, cette rédaction autoriserait l'inscription des noms des fusillés sur les monuments aux morts, ce qui correspond à une pratique parfois observée par les maires – selon un chiffre cité par le rapport Prost, 200 fusillés non réhabilités figureraient déjà sur les monuments aux morts.

Il me semble important que le Parlement conforte la reconnaissance officielle réalisée par le pouvoir exécutif ces dernières années à travers les déclarations d'un Premier Ministre et de deux Présidents de la République, mais aussi par de nombreuses collectivités territoriales – une vingtaine de conseils généraux ont voté des motions en ce sens.

Une telle initiative prendrait tout son sens en cette année de commémoration du centenaire de la Grande Guerre. Et ce d'autant qu'elle sera discutée en séance publique le 19 juin prochain, jour que le Sénat consacre spécialement à la commémoration de cet événement.

M. Daniel Reiner, président. – Merci pour votre travail de grande qualité sur ce sujet tragique et complexe ; dans la rédaction que vous proposez, vous supprimez avec raison la demande de pardon de la France aux familles des fusillés pour l'exemple, une demande difficile à accepter dès lors que les exécutions ont été ordonnées en vertu de la loi française ; vous enlevez aussi sa portée normative au texte, pour en faire un acte symbolique : la commission acceptera-t-elle de prendre ainsi une disposition législative purement symbolique ?

M. Jacques Gautier. – Je salue le travail de Michèle Demessine, qui a su adopter une perspective historique tout en faisant preuve d'une grande humanité, pour parvenir au texte qu'elle nous propose. Cependant, le groupe UMP ne le votera pas, ceci pour deux raisons.

Sur la forme, d'abord, notre groupe est hostile à ce qu'une proposition de loi soit modifiée en commission : nous en avons eu une expérience amère et nous avons décidé qu'une proposition de loi devait parvenir inchangée en séance publique, pour que leurs auteurs présentent leur position, qu'un débat ait lieu – ou bien on ouvrirait la porte à des manœuvres politiques qui n'ont pas leur place à la Haute Assemblée.

Sur le fond, ensuite, l'année du centenaire du déclenchement de la Grande Guerre nous paraît peu propice au débat sur ce sujet sensible, récurrent, qui touche à l'histoire, donc à la mémoire. Une réhabilitation générale nous semble également difficile, parce qu'il y a eu, parmi les fusillés, des déserteurs et même des soldats qui ont trahi dans un contexte de guerre, ce qui empêche de dire qu'ils sont « morts pour la France » : une réhabilitation au cas par cas nous paraît donc préférable.

M. Alain Néri. – Je salue également le travail de notre rapporteure et je connais bien les intentions de Guy Fischer, pour m'en être entretenu avec lui. Cependant, comment peut-on prétendre juger ce qui s'est passé il y a cent ans, dans un contexte que nous ne connaissons pas ? La Grande Guerre a tout de suite été un choc d'une brutalité peu imaginable, littéralement hallucinatoire : à son premier jour, il y a eu 17 000 morts sur notre sol, des soldats qui arrivaient tout juste de leurs champs ou de leurs ateliers... La réhabilitation ne nous paraît pas possible, pour la bonne raison que nous ne serions pas de bons juges pour le faire.

La Nation, cependant, peut s'approprier collectivement, dans sa mémoire, l'ensemble des drames de la Grande Guerre. Lionel Jospin a ouvert la voie, dans son discours de Craonne en 1998, suscitant alors des réactions vives, voire violentes ; Nicolas Sarkozy a suivi, dans son discours de Douaumont de 2008, puis François Hollande est allé plus loin en annonçant qu'une place serait accordée aux fusillés dans le Musée des Invalides : c'est un hommage très fort, une inscription dans notre histoire, une forme de réhabilitation dans notre mémoire collective, une façon d'honorer ceux qui ont été parmi les combattants de la Grande Guerre.

Le Président de la République, ensuite, a demandé que les dossiers des fusillés puissent être, une fois numérisés, consultables par le public ; le 11 novembre prochain, l'inauguration de la salle consacrée aux fusillés pour l'exemple sera l'occasion, je l'espère, d'une nouvelle déclaration publique dans le sens de la reconnaissance de ces anciens soldats.

Tous ces actes me paraissent satisfaire cette proposition de loi, et même aller au-delà : les fusillés pour l'exemple sont reconnus, ils ont leur place dans notre mémoire

collective – et les communes, du reste, peuvent déjà inscrire leurs noms sur les monuments aux morts.

Pour toutes ces raisons, le groupe socialiste votera contre ce texte.

M. Joël Guerriau. – Je crois pour ma part que le centenaire est une très bonne occasion de débattre de ce sujet et que la réhabilitation collective est la meilleure solution, sachant qu'une réhabilitation individuelle est irréaliste, vue l'ampleur du travail qu'il y faudrait, mais aussi le manque d'archives. Les historiens nous donnent de très nombreux exemples de fusillés pour l'exemple qui étaient de bons soldats, souvent depuis plusieurs années, avec des états de service remarquables, des citations à l'ordre de leur régiment, parfois des blessures. Je pense à un caporal issu de mon canton : engagé en 1914, blessé, cité pour son courage et sa bravoure devant l'ennemi, il finit fusillé pour l'exemple en 1917. Un autre qui, trop jeune, avait falsifié sa date de naissance pour se battre dès 1914, blessé au combat puis rétabli, reparti au front : il est fusillé en 1917, lui aussi. Je pense, encore, à un simple d'esprit, fusillé pour l'exemple. De leur côté, que faisaient nos généraux ? Combien d'erreurs ont-ils faites, combien d'hommes ont-ils envoyé inutilement à la mort sans jamais être sanctionnés ? J'ai la chance d'avoir eu un grand-père qui a fait toute la Grande guerre et qui, même, a été le seul survivant de son régiment sur l'ensemble du conflit ; mais nous n'en n'avons jamais parlé, parce que cette guerre de l'horreur a laissé place au silence...

Il est certes difficile de porter un jugement sur cette période, cent ans après, mais avons-nous raison de fermer les yeux sur une situation inacceptable ? Nous commémorerons en juillet le centenaire de l'assassinat de Jaurès, qui venait d'appeler à la paix et à la réconciliation ; les fusillés pour l'exemple ont donné leur vie et c'est au nom de la réconciliation que je soutiens cette proposition de loi, qui est une façon de dire non à la guerre et oui à la paix.

M. Bernard Piras. – Je serai bref : Alain Néri a tout dit, je suis sur la même position que lui.

M. Jeanny Lorgeoux. – Pour avoir, moi aussi, un grand-père qui a fait toute la Grande Guerre, je suis très sensibilisé à cette période mais je parviens à une conclusion inverse de celle de Joël Guerriau : devant le chavirement abyssal provoqué par le déterrement de ce dossier, la paix du silence me paraît la meilleure solution.

M. Jean Besson. – Ce texte me gêne par l'amalgame qu'il fait entre les fusillés qui avaient pu commettre des fautes pardonnables, et ceux qui avaient déserté, voire qui avaient trahi en temps de guerre. Dans ces conditions, je me contente des déclarations présidentielles et d'actions comme l'entrée au Musée des Invalides.

M. Michel Billout. – Le groupe CRC votera l'amendement de notre rapporteure, qui a le mérite de rechercher un compromis pour conclure ce débat récurrent. Les déclarations présidentielles ne sont pas suffisantes, d'autres pays comme la Grande-Bretagne l'ont compris, en allant plus loin. Je ne suis pas troublé que, parmi les fusillés que nous réhabiliterions, il s'en trouve quelques-uns qui auraient déserté en temps de guerre : à cause de ces quelques-uns, devrions-nous faire l'impasse sur l'injustice passée, le Parlement devrait-il rester silencieux et rejeter même ce texte de compromis qui va moins loin que la proposition initiale ? Je ne le pense pas et je crois que le Président de la République a besoin du Parlement pour aller au-delà ; je regrette que nous ne fassions rien et que ce problème nous reste sur les bras.

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – Je remercie chacun de vous pour la qualité de ce débat. J’ai essayé d’avancer, d’aller plus loin que les déclarations présidentielles, parce que je crois que le Parlement a son rôle à jouer sur ce sujet, en s’adressant à tous les Français, au-delà d’une entrée des fusillés au Ministère des Invalides. Le Parlement britannique l’a fait, alors que la Grande-Bretagne a aussi payé un lourd tribut à la guerre, et a su dépasser toutes les difficultés soulevées par les uns et les autres. J’avoue que je serais déçue que nous n’y parvenions pas ; j’espère qu’avec le Gouvernement, nous parviendrons à un accord, pour adopter un texte en séance.

La réhabilitation au cas par cas est une fausse piste : les historiens réunis autour d’Antoine Prost nous ont dit que les archives ne permettraient pas d’avoir des certitudes, mais aussi qu’aucun historien n’accepterait de faire le tri entre les fusillés. C’est pourquoi un acte symbolique est de loin préférable, pour mener ce débat récurrent à son terme. Les associations de familles de fusillés, qui demandent une reconnaissance depuis 1920, salueraient ce pas supplémentaire, comme elles ont déjà salué les déclarations présidentielles.

J’espère, donc, que nous parviendrons à un compromis d’ici la séance.

M. Daniel Reiner, président. – Connaissez-vous la position du secrétaire d’Etat sur ce texte et sur votre amendement ?

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – Kader Arif a reçu Guy Fischer, il s’est montré très attentif à notre proposition et nous a dit que ses services y travailleraient d’ici la séance, mais les commémorations du 70^e anniversaire du débarquement et de la bataille de Normandie les ont mobilisés entièrement ; c’est pourquoi je place mes espoirs dans la semaine qui vient.

Cette proposition sera examinée telle quelle en séance, je présenterai aussi mon amendement, j’espère que d’autres propositions viendront des autres groupes et qu’avec le Gouvernement, nous trouverons un compromis.

M. Alain Néri. – Je précise que si le groupe socialiste vote contre la rédaction actuelle du texte et de l’amendement, il reste ouvert à trouver une solution d’ici la séance.

M. Daniel Reiner, président. – Nous passons à l’examen de l’article unique.

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – J’ai déjà présenté l’amendement n°1.

L’amendement n° 1 n’est pas adopté.

La proposition de loi n’est pas adoptée.

Communication de M. Gilbert Roger, président, et Mme Michelle Demessine, vice-présidente du groupe d’amitié France-Palestine

M. Gilbert Roger. – Mes chers collègues, j’ai souhaité, avec notre collègue Michèle Demessine, vous présenter le déplacement d’une délégation du groupe d’amitié France-Palestine que j’ai conduite, dans les territoires palestiniens, au cours de la première semaine du mois de mars dernier. Cette délégation comprenait, outre notre collègue Michèle Demessine, notre collègue Esther Benbassa, qui s’excuse de ne pouvoir être présente, ce

matin, parmi nous. Je voudrais les remercier l'une et l'autre, comme l'ensemble des membres du groupe d'amitié, pour leur participation à ces travaux.

Aujourd'hui, vous le constatez toutes et tous, la question palestinienne a été balayée par une actualité diplomatique dense, et, comme nos interlocuteurs l'ont souligné sur place, « le conflit israélo-palestinien est peu à peu sorti des écrans radars des pays occidentaux ». Pour autant, le moment dans lequel s'est inscrit ce déplacement fut particulièrement important. C'est la raison pour laquelle nous avons souhaité témoigner devant vous, aujourd'hui, des enseignements que nous tirons de nos entretiens et visites.

Je reviendrai d'abord sur le contexte. Nous nous sommes rendus en Palestine à la demande, notamment, de l'Ambassadeur de Palestine en France, Son Excellence Al Fahoum. Nous souhaitions initialement faire un point sur les négociations de paix entre Israéliens et Palestiniens, qui, après trois ans de blocage, avaient été relancées à la fin du mois de juillet 2013, à Washington, grâce à une forte impulsion du Secrétaire d'Etat américain John Kerry. Ce dernier avait alors établi un calendrier de neuf mois pour parvenir à un accord, avec une fin théorique programmée fin avril 2014. Arrivant sur place à la fin du round de négociation, nous avons souhaité évaluer au mieux les espoirs, mais aussi les blocages, que suscitaient ces discussions de haut niveau.

Nous le savons bien, le conflit syrien, les troubles politiques en Egypte et le conflit nucléaire en Iran ont été les points focaux de la région au cours des trois dernières années. Pourtant, l'initiative américaine de relance du processus de paix israélo-palestinien a revêtu un caractère inédit, du fait de l'implication de l'administration Obama. L'échec sur lequel ont débouché ces séries de négociations diplomatiques peut être expliqué par nos constats sur le terrain.

Quels ont été ces constats ? D'abord, des blocages politiques profonds. Nous avons observé un blocage évident des négociations sur les cinq questions du statut final, celles des frontières, de la sécurité, de Jérusalem, des réfugiés et de l'eau. Et, vous le savez désormais, ces blocages ont conduit à une suspension des négociations, puisqu'après le refus d'une ultime libération de prisonniers palestiniens par Israël, qui dans un premier temps en avait pourtant accepté le principe, la partie palestinienne a annoncé son souhait de ratifier une série d'accords et de conventions internationales, provoquant, par là même, l'ire des Israéliens.

Néanmoins, il nous apparaît important de dire qu'aujourd'hui la partie palestinienne est disposée à de nombreuses concessions : une souplesse sur la question des réfugiés, en s'accordant sur le non-retour de la totalité d'entre eux et le versement de réparations ; l'acceptation d'échange de territoires, entérinant ainsi l'existence de certaines enclaves de colonisation ; la démilitarisation du futur État palestinien ; la désignation de Jérusalem comme ville « ouverte », sous contrôle international... Toutes ces concessions ont été présentées et répétées par M. Mohammed Chtayyeh, négociateur en chef avec la partie israélienne.

A ces concessions, pourtant, Israël a répondu par plusieurs blocages, à commencer par la demande de reconnaissance, par la Palestine, d'Israël comme État juif. Cette demande, qui, par exemple, n'a pas été adressée à l'Égypte lorsque celle-ci a reconnu Israël, apparaît comme une condition intenable pour la partie palestinienne, puisqu'elle tend à entériner de fait un non-retour des réfugiés. Aussi, l'Autorité palestinienne demande à Israël de chercher à

se faire reconnaître comme État juif par les Nations unies, mais pas unilatéralement par les Palestiniens.

En outre, Israël, comme je l'ai indiqué, refuse la libération d'un dernier groupe de prisonniers palestiniens, libération dont le principe avait pourtant été accepté, initialement. L'armée israélienne est maintenue dans la Vallée du Jourdain. Surtout, Israël poursuit sa colonisation à un rythme très intense, notamment à Jérusalem-Est.

Ce dernier point constitue, à nos yeux, le facteur de blocage certainement le plus lourd. Aujourd'hui, en effet, la colonisation dans les territoires palestiniens occupés et dans Jérusalem-Est, annexée en 1967, s'accroît de manière préoccupante. Cette démarche, qui contrevient au droit international, met en danger la solution d'une paix fondée sur deux États. Cet enjeu nous a notamment été présenté par l'ONG israélienne « Ir Amein » : les transformations de la géographie du peuplement dans les territoires occupés rendent désormais complexe la construction de deux États, tant les colonies mitent le territoire palestinien au sein des frontières de 1967 et rendent quasiment impossible une continuité territoriale palestinienne.

Les derniers projets de colonisation, les plus importants, notamment le projet « E1 », à l'est de la vieille ville de Jérusalem, risquent d'empêcher tout retour en arrière, tant les projets immobiliers sont vastes. Dans le même temps, les permis de construire pour les Palestiniens de Jérusalem-Est sont bloqués et les destructions sont légion. À présent, 200 000 Juifs vivent à Jérusalem-Est, et un réseau de routes réservées et de tunnels relie entre elles les colonies et les connectent aux routes principales israéliennes.

En clair, la solution à deux États est compromise. Sur place, nos interlocuteurs ont insisté sur le fait que nous nous trouvons à un point de « non-retour ». Encore une ou deux années de colonisation à ce rythme, et la solution à deux États risque de n'être plus qu'une idée inapplicable sur le terrain. C'est pourquoi l'Europe et les États-Unis, qui condamnent avec la plus grande fermeté la colonisation dans les territoires occupés, doivent agir.

Par ailleurs, notre déplacement a été l'occasion de constater que la situation économique et financière de l'Autorité palestinienne reste particulièrement précaire. Le ralentissement économique se confirme, avec un taux de croissance passé de 5,9% en 2012 à 2,5% en 2013. Malgré l'aide financière internationale, dont celle de la France (à hauteur de 43 millions de dollars), l'Autorité palestinienne ne parvient qu'à parer au plus pressé, et les conditions de développement d'une économie viable ne sont pas réunies. Le taux de chômage dans les territoires palestiniens, qui s'élève à 23,7%, connaît une hausse préoccupante : il atteint 43,1% chez les jeunes de 20 à 24 ans.

Ce qui étouffe l'économie palestinienne, ce sont la colonisation et les mesures de sécurité israéliennes. Nos rencontres avec des hommes d'affaires et industriels palestiniens nous ont notamment permis de constater que les contrôles des permis de construire par l'administration militaire israélienne, les contrôles des exportations, ainsi que les restrictions de circulation des personnes et des biens, sont autant d'entraves au développement de l'activité économique, et que ces entraves vont croissant, empêchant toute possibilité de reprise économique dans les territoires occupés.

Au-delà de la situation économique, je souhaite évoquer devant vous l'inquiétante situation des droits de l'Homme. Notre Consul général à Jérusalem a longuement évoqué avec nous sa crainte que, sur cet aspect, la situation ne se détériore encore davantage. Lors d'une

session de travail avec la communauté des organisations humanitaires, on nous a présenté un alarmant panorama.

Les organisations internationales et les ONG s'accordent à dire que la situation humanitaire se dégrade fortement dans les territoires occupés, principalement en zone C (sous contrôle total de l'armée israélienne, soit 62% des territoires occupés) et à Gaza. Les destructions de constructions réputées « illégales », qui visent notamment des communautés bédouines ou troglodytes en zone C, sont en hausse. Les projets humanitaires internationaux, qui font l'objet de procédures d'approbation lentes et aléatoires, sont parfois menacés par l'armée israélienne. Ainsi, à la suite de la destruction par Tsahal de tentes fournies aux bédouins palestiniens, voici quelques mois, le Comité international de la Croix Rouge a, pour la première fois, évoqué la suspension de ses activités en zone C.

Je reprends les mots de notre rapport écrit et j'y insiste : ces éléments de violence à l'endroit des travailleurs internationaux et autres volontaires sont nouveaux et inquiétants. Et nos diplomates souhaitent que la représentation nationale en soit informée.

De surcroît, la communauté des humanitaires s'alarme de ce que Gaza disparaît peu à peu de l'information internationale et donc, corollairement, de l'aide internationale. La situation sur place, d'après les associations humanitaires rencontrées, puisque nous ne nous y sommes pas rendus, est particulièrement tendue ; et ces associations n'y opèrent qu'avec difficulté. Le territoire enclavé ne dispose que de huit heures d'électricité par jour. Le blocus imposé par l'armée israélienne sur les matériaux de construction nécessaires sur place rend les conditions de vie précaires. La situation humanitaire se dégrade fortement, et l'armée égyptienne a intensifié ses opérations de destruction des tunnels, entre Gaza et la péninsule, par lesquels transitent armes, personnes, mais aussi flux commerciaux, provoquant ainsi l'étouffement de cette enclave palestinienne.

Vous le comprendrez, si nous avons souhaité témoigner, c'est que ce que nous avons vu, lors de notre déplacement, dépasse largement ce qui est relaté, en général, de la situation dans les territoires palestiniens. Nous avons été saisis par la volonté de concessions de la partie palestinienne, et attristés par le plus grand point de blocage que constitue la prolongation d'un mouvement sans précédent de colonisation israélienne. Si la paix est introuvable, pour reprendre le titre de notre rapport, la situation sur place pourrait se dégrader très rapidement, avec la fin de la possibilité d'une solution à deux États, l'accroissement de la violence des colons, et même, selon les craintes de certains responsables palestiniens, une explosion de violence en Cisjordanie.

Depuis notre retour, nous avons appris la fin du processus officiel de discussions entre Israël et la Palestine, et la ratification de conventions internationales par l'Autorité palestinienne pour opposer à Israël l'illégalité de son occupation. À ce contexte tendu est venue s'ajouter la surprise de la réconciliation inter-palestinienne. La nomination d'un gouvernement technique chargé de préparer les prochaines élections ne peut qu'être saluée après des années de division. Contrairement à la volonté israélienne, les États-Unis se sont déclarés disposés à travailler avec ce « cabinet technique », tout comme l'Union européenne.

Cependant, rien n'est résolu, et nous pensons que l'Union européenne, et la France en particulier, ont toute leur place à jouer dans la diplomatie entre les deux parties. Je veux d'ailleurs saluer, à cet égard, l'initiative du Pape François, dimanche dernier, au Vatican. Nous ne pouvons pas abandonner les revendications palestiniennes de construire leur État aux côtés d'Israël dans des frontières sûres. Mais puisqu'aucun règlement de paix ne sera trouvé

sans que cesse la colonisation illégale de la Cisjordanie, nous devrions peser pour que notre ministre des affaires étrangères pousse plus avant la condamnation de cette colonisation.

Mme Michelle Demessine. – Je m’associe en tous points au rapport très complet de notre collègue Gilbert Roger, qui a eu le mérite de passer en revue toutes les difficultés en cause. Comme il l’a souligné, notre délégation a été frappée par les avancées continues de cette annexion rampante que constitue la colonisation israélienne dans les territoires palestiniens, dont la situation ne cesse de se dégrader.

La population palestinienne souffre, notamment sa jeunesse, avec tous les dangers qui peuvent en résulter. Pourtant, elle résiste à cette situation difficile, et continue à assurer un développement de ses territoires. Ramallah, ville moderne, à l’urbanisation croissante, qui s’est profondément transformée en quelques années, en témoigne.

Mais cette résistance doit trouver un appui dans la poursuite de la mobilisation de la communauté internationale, y compris celle de notre pays bien sûr, et dans des interventions plus fortes auprès d’Israël, plus contraignantes qu’aujourd’hui. À défaut, il n’y aura plus qu’à entériner l’impossibilité d’une solution à deux États, que chaque jour paraît rendre un peu plus difficile sur le terrain.

M. Daniel Reiner, président. – Merci, chers collègues, pour ce rapport qui me paraît constituer une vision très réaliste de la situation dans la région. Je me suis moi-même rendu dans les territoires palestiniens, il y a trois ans, et je constate avec vous que cette situation, dramatique, ne s’est pas améliorée, au contraire.

En fait, j’ai le sentiment que le processus d’Oslo, lancé en 1993, est aujourd’hui arrivé à son terme, par épuisement, et que le relancer ne servirait guère. Voilà plus de vingt ans que l’on négocie, avec des interruptions plus ou moins longues, entre Israéliens et Palestiniens ; on pourrait sans doute négocier encore indéfiniment, sans plus de résultats. En la matière, ce qu’il faut, c’est une volonté d’aboutir. Or, actuellement, le choix de la communauté internationale de laisser face à face Israël et les Palestiniens consiste à mettre en présence un interlocuteur puissant et un interlocuteur qui ne l’est pas. Cette situation, comme Talleyrand ou Clausewitz le montreraient très bien, ne peut donner lieu à une solution équilibrée.

Depuis le début du processus d’Oslo, comme tout le monde le sait, les clauses d’un accord israélo-palestinien, techniquement, sont rédigées. Les cinq questions du statut final – frontières, sécurité, Jérusalem, réfugiés, eau –, que notre collègue Gilbert Roger a rappelées, ont très vite été trouvées par les négociateurs... Mais ces négociateurs n’étaient pas en mesure de ratifier ces solutions au plan politique. La situation n’a cessé d’évoluer de façon négative et de se compliquer, d’année en année. Aujourd’hui, la situation politique est bloquée au sein des deux parties : aussi bien du côté israélien que du côté palestinien, chacun sait que celui qui accepterait de signer le premier serait politiquement mort.

En d’autres termes, on ne peut aujourd’hui aboutir que par un processus international où les deux interlocuteurs ne seraient pas laissés seul à seul. D’autant que beaucoup des solutions envisagées dans un premier temps sont devenues de moins en moins réalistes, compte tenu du nombre de colonies israéliennes aujourd’hui installées. Je souscris donc à l’objectif défendu par nos collègues Gilbert Roger et Michèle Demessine de mobiliser la communauté internationale en faveur d’une solution.

Pour parvenir à cette solution, bien sûr, il convient d'écouter chacune des parties concernées. C'est ce que fait notre commission. Le risque est que, dans un rapport aussi déséquilibré que celui qui existe entre Israéliens et Palestiniens, la partie la plus forte soit aussi la plus entendue.

Cela dit, le rapprochement entre le Fatah et le Hamas, même si la division reste entretenue, représente évidemment un point positif pour l'Autorité palestinienne. Il en va de même du statut d'« État non membre » reconnu à cette dernière par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies, dont le gouvernement palestinien va sans nul doute pouvoir profiter, à la condition de le faire avec la prudence nécessaire pour éviter d'encourir systématiquement la colère de la partie israélienne.

Je laisse à présent s'exprimer les autres réactions, et d'éventuelles questions.

M. Joël Guerriau. – Le déplacement de la délégation du groupe d'amitié France-Palestine au cœur de cette région si fortement imprégnée de religion et, à la fois, si peu pacifique aujourd'hui, aura permis de mesurer la souffrance de ceux qui l'habitent. La situation ne porte pas à l'optimisme. J'aimerais interroger nos collègues Gilbert Roger et Michèle Demessine sur leur sentiment à l'égard du mur qui sépare Israël des territoires palestiniens. Ce mur de la honte, qui dégrade fortement, je pense, la vie quotidienne et, en particulier, nuit au tourisme, m'apparaît comme un paradoxe historique dans la mesure où, de la sorte, Israël inflige un « ghetto » à un autre peuple.

M. Michel Billout. – Je salue le travail du groupe d'amitié, dont je suis membre. J'étais moi-même en Cisjordanie, il y a une dizaine de jours, à la suite de la visite du Pape François, lequel a porté, je crois, un beau message de justice et de paix. Ce message tend à réconcilier deux peuples qui, du reste, me semblent n'avoir pas d'autre choix que de trouver les termes de leur coexistence pacifique.

En effet, si, aujourd'hui, on devait admettre que la solution d'une coexistence entre deux États distincts n'est plus possible, alors, compte tenu de l'implantation des colonies israéliennes et du réseau de routes et de tunnels qui les relie, réservé aux Israéliens, je ne vois pas comment on pourrait éviter un système d'apartheid. Je pèse mes mots. D'ailleurs, la revendication même d'une reconnaissance d'Israël comme État juif soulève la question du statut en Israël de citoyens musulmans, ou chrétiens. Aussi, il est de la responsabilité de la communauté internationale d'inciter Israël à ne pas persévérer dans cette voie, qui est celle de nouvelles catastrophes.

Il y a trois ans que je n'étais pas allé sur place. J'ai été frappé par l'avancée de la construction des colonies israéliennes, qui occupent désormais un territoire considérable. Ces constructions, pourtant, ne répondent pas à un besoin de la population : entre un tiers et la moitié seulement des logements sont occupés, m'a-t-on dit. Ce phénomène d'expansion trouve son prolongement dans le mur, les clôtures électrifiées, les systèmes de contrôle, qui segmentent les territoires cisjordanien, entravent les déplacements d'un lieu à un autre, et sont une forme de violence quotidienne infligée aux Palestiniens. Dans un tel contexte, sauf à susciter un nouvel espoir, une nouvelle Intifada n'est pas impossible.

Depuis un mois et demi, un important mouvement de grève de la faim est observé, dans les prisons israéliennes, par les personnes en situation de rétention administrative. Des Palestiniens sont en effet détenus, pour des raisons politiques, depuis plusieurs années, sans

qu'aucun grief officiel ne pèse contre eux, et sans qu'un terme à cette situation soit prévu. Le sujet embarrasse actuellement les différentes parties.

Je rejoins donc tout à fait l'opinion de notre collègue Daniel Reiner suivant laquelle laisser les Israéliens et les Palestiniens seuls, face à face, ne mènera à aucune solution viable. Celle-ci relève de la responsabilité de la communauté internationale.

M. Gaëtan Gorce. – J'ai le sentiment que la question du conflit israélo-palestinien, essentielle aux plans symbolique, politique et économique, est aujourd'hui en train de se trouver réduite, par la communauté internationale, aux dimensions d'une question régionale. Or elle ne pourra pas trouver de réponse satisfaisante dans ces conditions.

Il existe, actuellement, plusieurs facteurs d'inertie. D'abord, Israël pense avoir, à peu près, la maîtrise de la situation en termes de sécurité. Ensuite, depuis la sécession de la bande de Gaza, l'opinion israélienne estime que le dialogue n'est pas engagé avec des interlocuteurs palestiniens crédibles. En outre, alors que la médiation diplomatique de l'administration Obama a échoué et qu'Israël a su faire jouer ses relais dans l'opinion américaine, les États-Unis s'avèrent moins allants que par le passé pour trouver une solution. Enfin, le gouvernement israélien a très habilement instrumentalisé le dossier iranien pour déplacer les préoccupations internationales.

De ce dernier point de vue, contribuer à régler la question iranienne revêt, pour l'Union européenne, un enjeu majeur ; et je pense que nous devons aider à la recherche de solutions. Pour le reste, la question se pose de savoir si, eu égard à la position du relatif retrait des États-Unis sur la question israélo-palestinienne, nous pouvons prendre le relai.

J'ai été frappé d'observer l'importance des moyens financiers que l'Union européenne apporte à l'Autorité palestinienne, au titre de la coopération, sans jouer un rôle politique à proportion. Or on voit bien que c'est en aidant à crédibiliser, à démocratiser, à consolider le gouvernement palestinien, qu'on pourra combattre l'image qu'en donnent, souvent à juste titre, les dirigeants israéliens, et qui tend à bloquer, pour le moment, les négociations. Seule une implication plus forte de l'Union européenne, avec ses valeurs, dans ce dossier, permettra d'en éviter une banalisation qui serait, au regard des enjeux humains et politiques qu'il comporte, dramatique.

M. Gilbert Roger. – J'apporterai, en réponse, quelques éléments de précision.

Notre déplacement est intervenu peu de temps après la visite du Président de la République en Israël et en Palestine. Comme, de ce fait, nous disposions déjà d'informations d'ordre diplomatique, les travaux de notre groupe se sont principalement concentrés sur la vision palestinienne de la négociation avec Israël, ainsi que sur le développement économique des territoires occupés.

En ce qui concerne les Palestiniens détenus dans les prisons israéliennes, notre délégation avait adressé aux autorités israéliennes une demande de visite, appuyée par le ministre français des affaires étrangères et relayée par notre Consul général à Jérusalem, mais cette demande n'a pas pu aboutir, dans la mesure où nous n'étions ni des avocats, ni de la famille des intéressés. Notre démarche a néanmoins reçu une publicité sur place.

Nous avons été à la rencontre des Chrétiens d'Orient, notamment à Abu Gosh, et nous estimons en effet que la France a à jouer un rôle, extrêmement important, à leur égard.

Actuellement, un certain nombre de fêtes religieuses juives sont « inventées », dans Jérusalem, qui semblent n'avoir pour finalité que de justifier des restrictions de circulation et d'empêcher des déplacements, ce qui pénalise la pratique de leur culte par les Chrétiens. Le Président de la République, lors de sa visite, a reçu les autorités religieuses, et le Pape François, à l'occasion de sa venue, disposait de l'ensemble des doléances que la communauté chrétienne est fondée à formuler en ce domaine.

Nous avons également rencontrés les Français vivant et travaillant en Palestine, nationaux ou binationaux. Ils ont témoigné des grandes difficultés de circulation que leur font subir les autorités israéliennes. À titre d'exemple, nos diplomates ont été obligés d'organiser, avec un véhicule du Consulat général, le ramassage scolaire quotidien de leurs enfants : avec des moyens de transports ordinaires, ces derniers ne pourraient atteindre le lycée français.

Sur la question des colonies, nous avons souhaité recueillir l'opinion, non seulement de Palestiniens, mais également d'Israéliens, notamment par le canal de l'association « Breaking the Silence ». Certains Israéliens pensent que ce phénomène de la colonisation est allé trop loin, et qu'il est devenu un problème pour les Israéliens eux-mêmes. Ils estiment en effet que le développement de l'insécurité chez les Palestiniens nuit à leur propre sécurité.

Le mur bâti par Israël constitue une difficulté importante pour la circulation des personnes, compte tenu de la nécessité de passer par des « check points » où l'attente peut être longue ; cette entrave aux déplacements s'avère particulièrement pénible pour les Palestiniens, lorsque les villages se trouvent d'un côté, les champs d'oliviers qui font vivre ces villages de l'autre. Mais une difficulté nouvelle est apparue : des routes, de six voies hors dégagements, défendues par des barbelées, qui coupent et compartimentent le territoire, impossible à traverser. Les colonies israéliennes sont reliées entre elles par ces routes et par des tunnels, mais les Palestiniens ne peuvent les emprunter. Des espaces déclarés « zones d'espace vert sensible » ou « zones de recherche archéologique » ajoutent aux différents empêchements de circuler.

Un mot, enfin, sur le rôle que pourrait jouer l'Union européenne dans la recherche d'une solution. Le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, actuellement, ne dispose pas de marge de manœuvre. Notre ministre des affaires étrangères, lors de sa récente audition par notre commission, a évoqué la possibilité d'une initiative française. Après l'échec de la diplomatie américaine, et tandis que le Pape François vient de marquer les esprits en réunissant, au Vatican, les présidents Mahmoud Abbas et Shimon Peres, même si ce dernier devrait bientôt quitter ses fonctions, peut-être verra-t-on prochainement cette initiative de notre pays ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Je m'interroge sur l'importance de la communauté française dans les territoires palestiniens. Quand, il y a quelques années, je me suis rendue à Ramallah avec d'autres parlementaires européens, on nous avait dit qu'il ne se trouvait pas de Français installés sur place.

Mme Michelle Demessine. – Nos compatriotes sont peu nombreux, mais on en compte 120 à Ramallah.

M. Gilbert Roger. – Et ils y éprouvent des difficultés pour voter, qu'il s'agisse d'inscription sur les listes électorales ou de déclaration de candidatures !

M. Jeanny Lorgeoux. – Une solution politique au conflit entre Israël et la Palestine passerait d’abord, me semble-il, par un changement de point de vue du côté d’Israël. Or pourquoi le peuple israélien paraît-il aujourd’hui, en majorité, favorable à une politique plus dure, envers les Palestiniens, qu’elle ne l’était du temps de Rabin ?

M. Gilbert Roger. – Il y a régulièrement eu des radicalisations de positions, de la part des Israéliens ; il faut s’attacher à les dépasser. Les Français et les Allemands sont bien parvenus à établir la paix, et à réaliser l’Union européenne, après la Seconde Guerre mondiale... Comme l’a relevé notre collègue Daniel Reiner, pour le moment, le premier qui accepterait un compromis, parmi les Israéliens comme chez les Palestiniens, serait politiquement mort. Mais ce que veulent d’abord beaucoup d’Israéliens, aujourd’hui, ce sont des touristes, que la situation actuelle dissuade de se rendre en Israël !

Mme Michelle Demessine. – Je crois que l’on se trouve, aujourd’hui, dans une situation de dépassement des blocages. Le Fatah et le Hamas se sont réconciliés, ce qui permet potentiellement un accord avec Israël dans lequel les Palestiniens représenteraient l’ensemble de leurs territoires, y compris Gaza. Le statut de l’Autorité palestinienne au sein de l’Organisation des Nations unies l’autorise désormais à engager des recours, au plan juridique, qui seront, pour Israël, plus contraignants que les démarches antérieures. Le mur – sans vouloir paraître cynique – a réglé la plupart des problèmes de sécurité ; ce mur est franchi chaque jour, malgré tout, par des Palestiniens.

Une solution à deux États est-elle encore possible ? Je le crois, à la réflexion, compte tenu des concessions consenties par les Palestiniens, dont notre déplacement a été l’occasion de mesurer l’ampleur, notamment sur les réfugiés, sur le statut de Jérusalem et sur les questions de sécurité, et eu égard, en particulier, à la possibilité d’échanges de territoires, dont les discussions sont entamées avec Israël, même si ces discussions bloquent au sujet de la Vallée du Jourdain. En outre, comme le signalait Gilbert Roger, tous les Israéliens ne soutiennent pas la colonisation, loin s’en faut ; aujourd’hui, d’anciens militaires israéliens, qui ont pris conscience du fourvoiement que représente cette politique, cherchent à sensibiliser leurs compatriotes sur ce point. Il me paraît important de le faire connaître.

M. Daniel Reiner, président. – Ce sont là autant de signes d’espoir. Merci, chers collègues, pour cet intéressant débat.

La réunion est levée à 11 heures 20.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 11 juin 2014****- Présidence de Mme Annie David, présidente -***La réunion est ouverte à 9 h 30.***Régime social des indépendants – Présentation du rapport d'information**

Mme Annie David, présidente. – L'ordre du jour appelle la présentation par nos collègues Jean-Noël Cardoux et Jean-Pierre Godefroy de leur rapport de mission sur le régime social des indépendants (RSI).

M. Jean-Noël Cardoux. – Madame la présidente, mes cher(e)s collègues, Jean-Pierre Godefroy et moi-même vous présentons aujourd'hui le résultat de travaux conjoints, menés pour l'essentiel au cours de l'interruption des travaux parlementaires de mars dernier, sur le régime social des indépendants (RSI).

Notre motivation à travailler sur ce sujet est née de rencontres, dans nos permanences, avec des cotisants exaspérés, parfois désespérés. Problèmes de carte Vitale, de changement d'adresse, appels de cotisations démesurés, ces artisans et commerçants avaient le sentiment de se trouver face à une machine infernale, incapable de leur apporter des réponses.

Quelle était la réalité des problèmes ? Comment en étions-nous arrivés là ? Que pouvions-nous faire ? Telles sont les interrogations que nous avons partagées avec mon collègue.

Je commencerai par un bref retour en arrière.

On peut dire que les travailleurs indépendants n'ont jamais manifesté un enthousiasme excessif à l'égard des assurances sociales solidaires. Après le refus de la loi de 1946 portant généralisation de la sécurité sociale, leur protection sociale s'est construite progressivement, risque par risque, sur une base professionnelle.

Il en est résulté un paysage particulièrement morcelé avec une multiplicité d'intervenants :

- les Urssaf assuraient le recouvrement des cotisations famille et de la CSG CRDS, les prestations famille étant versées par les CAF ;

- les 63 assurances et mutuelles conventionnés avec le réseau Canam, assuraient le recouvrement des cotisations et le versement des prestations maladie ;

- le recouvrement des cotisations et le versement des prestations de retraite était assuré par la Cancava pour les artisans, par l'Organic pour les commerçants et par l'une des dix caisses relevant de la CNAVPL pour les professions libérales.

Aujourd'hui pourtant, à l'exception des risques chômage et accidents du travail qui n'existent pas, les régimes de base des indépendants sont alignés : les prestations sont les

mêmes que celles des salariés, les cotisations ont la même structure, avec quelques nuances sur les taux.

Pour autant, cette population, bien que très diverse, est farouchement attachée à son autonomie et sa protection sociale conserve des spécificités fortes.

Autant le dire d'emblée, Jean-Pierre Godefroy et moi sommes très attachés au respect de cette spécificité et l'unification des régimes de sécurité sociale ne nous semble ni possible, ni souhaitable.

Quelles sont ces particularités ?

A la différence des salariés, un travailleur indépendant doit déclarer ses revenus sur lesquels sont ensuite calculés des appels de cotisations. Il n'a ensuite de droits à prestations maladie en espèces et retraite que s'il est à jour de ses cotisations, particularité qui s'est révélée décisive dans la réforme.

Il ne faut pas négliger enfin la dimension que nous qualifions de « culturelle » : les travailleurs indépendants sont attachés à une gouvernance de leurs régimes par des élus, ainsi qu'à la place de l'action sociale et manifestent un mélange de défiance et de crainte à l'égard des Urssaf.

Autre particularité enfin, les régimes de base des travailleurs indépendants, en raison de la démographie, sont structurellement et fortement déficitaires et sont équilibrés au moyen d'un impôt affecté qui a récemment connu un regain de notoriété : la contribution sociale de solidarité des sociétés ou C3S.

M. Jean-Pierre Godefroy. – La réforme qui a abouti à la création du RSI est intervenue dans ce contexte.

Elle est née d'un constat fait en 2003 par un rapport au gouvernement qui s'interrogeait sur le « maintien de régimes spécifiques, régis en apparence par le principe d'autonomie financière, mais dont l'équilibre n'est assuré que par des ressources fiscales et des mécanismes de compensation ».

En application de la loi du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, deux ordonnances ont été prises le 8 décembre 2005. La première unifiait l'assurance-maladie des professions non-salariées non-agricoles et les assurances vieillesse et invalidité-décès des artisans et commerçants au sein du nouveau Régime social des indépendants né de la fusion volontaire des trois caisses. La seconde confiait au Urssaf la mission de recouvrer les cotisations du nouveau régime, pour son compte et sous son appellation dans le cadre de l'ISU, l'interlocuteur social unique.

La réforme consistait donc à passer d'une gestion intégrée des cotisations et des prestations par risques, mais différente selon les populations, à un régime intégré pour les différents risques et les différentes populations avec un recouvrement délégué de l'ensemble des cotisations aux Urssaf. Il s'agissait de créer un nouveau régime de sécurité sociale.

Le choix du délégataire pour le recouvrement, même s'il a donné lieu à des réticences pour les raisons précédemment exposées, se justifiait par le fait que les Urssaf recouvraient d'ores et déjà plus de la moitié des cotisations des travailleurs indépendants concernés par l'ISU, alors que les différentes caisses n'avaient pas cette masse critique et par

le fait que son système d'information semblait à même de supporter la charge. Il n'y avait cependant pas de consensus au sein des différentes caisses en faveur de ce choix.

La suite est aujourd'hui bien connue. Alors que les risques avaient été plutôt bien identifiés, un temps précieux pour la préparation de l'ISU a été perdu en querelles stériles entre le RSI et l'Acos, sans le pilotage et les arbitrages politiques nécessaires. Rétrospectivement, si elle était louable, cette réforme a avant tout été une opération d'affichage sans évaluation préalable et sans concertation avec les différents acteurs. En clair, une fois la décision prise, l'intendance devait suivre. Le Gouvernement a laissé le règlement des problèmes à deux interlocuteurs qui ne voulaient pas se parler. La reprise en main tardive du dossier par la tutelle a débouché sur des compromis parfois boiteux et sur une impréparation globale à l'approche des échéances.

De ce fait, la mise en place de l'ISU s'est traduite, l'expression de la Cour des comptes a depuis lors fait florès, par une « catastrophe industrielle », le système d'information des Urssaf rejetant 10 % à 15 % des dossiers pour lesquels il n'était pas possible d'apporter des modifications, d'appeler des cotisations, de procéder à des radiations... A l'inverse, il n'était pas capable de fournir des informations sur l'état des comptes des cotisants.

Compte-tenu du lien cotisations/prestations, ces personnes ne pouvaient recevoir d'indemnités journalières, ni liquider leur retraite.

Des cotisants ont reçu des appels de cotisations erronés, en doublons, en taxations d'office suivis de recouvrements forcés. En quelques semaines, le nouveau régime a littéralement implosé et a dû passer à une gestion de crise. Les procédures de recouvrement normales ont été suspendues, les retraites calculées manuellement, les indemnités journalières liquidées par défaut.

Deux facteurs ont contribué à aggraver la situation : la crise économique avec une dégradation très forte des revenus des indépendants en 2008 et 2009 et la succession des réformes ayant un impact sur le régime : auto-entrepreneurs et retraites. Sur le terrain, les agents des caisses locales ont déployé beaucoup d'efforts et se sont rapprochés de leurs collègues des Urssaf.

A l'échelon national, la réponse a été tardive et insuffisante. Le bilan du démarrage du régime est effectivement catastrophique. D'après la Cour des comptes, la réforme se serait traduite par 1,3 à 1,5 milliard de cotisations perdues sur 3 ans.

M. Jean-Noël Cardoux. – Deux ans après ce constat, où en sommes-nous ? Force est de constater que la perception des cotisants est toujours très négative. La méfiance conduit parfois à contester ses cotisations même si elles sont exactes. Des erreurs subsistent, les Urssaf ayant notamment du mal à gérer les changements de caisse.

Même si les difficultés ne sont pas toutes réglées, le plus fort de la crise est passé et les indicateurs se redressent.

Entre 2011 et 2013, le délai moyen d'affiliation est passé de plus de trois mois à moins de 10 jours. Les réclamations diminuent et concernaient en 2013, un faible pourcentage de cotisants. Tout naturellement, ce sont eux qui s'expriment le plus et contribuent au malaise actuel. Les difficultés encore constatées sur les retraites semblent liées à des problèmes conjoncturels.

Le RSI a développé de nouveaux services aux affiliés, via son site Internet. Il a à cœur d'accompagner les difficultés de ses cotisants par des délais de paiement.

Le travail en commun avec les Urssaf a été organisé sur le fondement d'une convention signée le 31 juillet 2013.

Il faut reconnaître qu'un effort considérable a été effectué par le nouveau régime au cours des trois dernières années pour restaurer une situation profondément dégradée.

Cependant des difficultés persistent dont certaines nous semblent structurelles.

Tout d'abord l'organisation du régime reste très complexe. Les professions libérales sont restées largement à l'écart du mouvement de rapprochement et nous ont confirmé leur volonté de conserver leur autonomie, tout particulièrement pour leurs caisses de retraite. Les différents risques sont intégrés mais la maladie est déléguée à une vingtaine d'organismes à l'égard desquels la politique nous a semblé ambiguë : le RSI agit sur la maîtrise des remises de gestion sans afficher clairement une stratégie de concentration qui semble pourtant assez inéluctable.

Mais surtout les lignes de partage entre le RSI et les Urssaf ne sont pas stabilisées. L'imbrication des compétences a été compensée par le rapprochement des personnes et non par la clarification des missions. A l'égard des cotisants, le RSI n'a pas souhaité afficher une répartition des rôles entre les caisses et les Urssaf, ce qui suscite l'incompréhension.

La reprise du recouvrement par le RSI n'est pas envisageable, même si elle représente encore un idéal pour certains. Le RSI peut piloter le recouvrement sans en être partie prenante. Il faut être transparent sur ce point à l'égard des cotisants.

Au niveau local, l'organisation de l'ISU consiste en un binôme d'agents de direction RSI et Urssaf à temps partiel, secondé par un binôme de cadres à temps plein. Si elle peut donner satisfaction à titre transitoire, nous sommes sceptiques sur l'efficacité d'une telle organisation à plus long terme. La définition de règles communes nous semble insuffisante, il faudra à terme un seul pilote pour les caisses.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Le service rendu aux usagers s'est amélioré mais la situation du recouvrement ne se redresse que très lentement depuis un an. Les encaissements ont progressé en 2013 sous l'effet de recouvrements sur les années antérieures mais le régime produit encore plus de 10 % des émissions en taxations d'office et près de 20 % de « restes à recouvrer en fin d'année ». Hors taxations d'office, les restes à recouvrer, représentent plus du double de ce qu'ils étaient avant la réforme : plus de 10 % du volume des émissions, contre 5 % précédemment.

En cumulé, ce sont près de 11 milliards d'euros de cotisations dans le champ de l'ISU qui restent à recouvrer à la fin 2013.

La crise économique est une part de l'explication mais la performance du recouvrement reste insuffisante.

Il nous a été indiqué que la modernisation des systèmes d'information, qui devait fournir au RSI en 2014, échéance reportée en 2017, un outil de travail adapté à sa nouvelle configuration, avait été reportée sans nouvelle échéance. L'urgence pour l'Acoss, c'est la mise en œuvre de la Déclaration sociale nominative pour les salariés. Il est compréhensible

que l'Acoss et le RSI ne souhaitent pas affronter de nouvelles turbulences mais cette modernisation reste nécessaire.

Chez les affiliés, la crise de confiance perdure ; les dysfonctionnements du RSI donnant lieu à un amalgame avec l'alourdissement des cotisations. Elle alimente un regain de contestation de l'affiliation à la sécurité sociale comme nous en avons connus périodiquement, aujourd'hui relayé par les réseaux sociaux.

M. Jean-Noël Cardoux. – Quelles sont nos propositions ? Tout d'abord, rappeler nos attentes à l'égard du RSI et de sa tutelle, celles d'un régime simple et efficace pour ses assurés qui sont de plus en plus mobiles entre régimes et ont besoin de réactivité et d'un régime efficient, le plus économe possible en ressources affectées, avec en particulier l'unification de la gouvernance des caisses régionales.

Il nous semble que l'on doit clarifier la répartition des rôles avec les Urssaf en définissant conjointement les règles et en les affichant clairement à l'égard des affiliés. La circulation des informations doit être assurée au moyen de systèmes d'information performants et adaptés.

Les cotisations ne sont pas acceptées parce qu'elles ne sont pas compréhensibles. Il ne s'agit pas de porter un regard sur leur montant ni leur opportunité mais sur la façon dont elles sont recouvrées. Le système d'acomptes provisionnels et de régularisations est trop complexe et trop décalé dans le temps. La récente réforme permettant de calculer les appels provisionnels sur N-1 au lieu de N-2 ne résoudra pas grand-chose.

Il faut rapprocher encore le paiement des cotisations du moment de la perception des revenus. Pour cela, les outils juridiques existent : le code de la sécurité sociale permet à un cotisant de payer des cotisations sur la base de l'estimation de son revenu. C'est pour nous une réponse adaptée aux demandes d'auto-liquidation formulées notamment par les experts comptables. Le président de l'ordre nous l'a confirmé.

Il nous a semblé que l'implication des experts comptables devrait être renforcée.

Ils pourraient ainsi systématiser le provisionnement des cotisations lors de l'établissement des bilans des travailleurs indépendants ce qui permet, d'une part, de diminuer le montant de l'imposition et d'autre part, d'anticiper le montant des acomptes provisionnels. A cette occasion, il nous semble important que la profession contribue à l'accroissement du recours à la dématérialisation, tant pour les déclarations sociales que pour les déclarations fiscales. Une recommandation allant dans ce sens pourrait être formulée par l'ordre des experts comptables.

Il nous paraît nécessaire enfin qu'une lecture sociale des résultats de l'entreprise soit systématiquement faite avec l'analyse des conséquences en termes de retraite et de droits du conjoint collaborateur. Les professionnels du chiffre peuvent être des relais d'information et de médiation entre le RSI et les travailleurs indépendants.

M. Jean-Pierre Godefroy. – Nous plaçons aussi pour une modernisation des procédures. Nous l'avons dit, la dématérialisation est un enjeu majeur de qualité et d'efficience. Seuls 57 % des déclarations sont dématérialisées alors que plus de 80 % de la population est équipée d'un accès à Internet. Les marges de progression sont très importantes.

Comme le directeur général l'a indiqué lors de son audition, la simplification pour les usagers doit s'accompagner d'une simplification pour le régime. Si les auto-entrepreneurs peuvent déclarer leur activité en quelques clics, il est très surprenant qu'ils envoient à 80 % leurs paiements par chèque. Le nouveau droit d'option pour la cotisation minimale qui leur est ouvert devrait s'accompagner d'une gestion totalement dématérialisée.

Nous l'avons évoqué à propos du recouvrement, la construction d'un système d'information adapté à la nouvelle organisation reste un enjeu majeur pour le régime. Certes, les outils sont aujourd'hui stabilisés mais ils restent d'un usage complexe pour les agents qui n'ont pas toujours directement accès aux informations dont ils ont besoin. Un agent du RSI ne peut pas toujours renseigner un usager sur l'affectation effective d'un remboursement sur son compte cotisant.

Pour éviter les taxations d'office, nous pensons qu'il faut renforcer la collaboration et les échanges d'informations entre les Urssaf et les services fiscaux. Il faudrait dans un premier temps faciliter et formaliser les accès à l'information des agents des différents réseaux. La suppression de la déclaration des revenus des indépendants avait été prévue dans la loi de 2008 de modernisation de l'économie. Ce projet a rencontré des obstacles techniques et a coïncidé avec les difficultés du RSI. Nous pensons qu'il devrait être relancé dans une logique de simplification pour les affiliés mais aussi d'amélioration de la connaissance des revenus tant pour le régime que pour les services fiscaux.

A plus long terme, nous devons veiller, dans la mesure du possible, au rapprochement des assiettes fiscale et sociale des travailleurs indépendants.

M. Jean-Noël Cardoux. – Sur un plan plus général, nous préconisons de mener une campagne d'information sur deux aspects : les droits sociaux des indépendants qui semblent encore mal connus des intéressés et le recours à la dématérialisation.

En appui à cette campagne, nous jugeons souhaitable de développer tous les relais possibles pour l'information et la médiation. En fonction des situations locales, des conventions pourraient être passées à cette fin avec différents acteurs comme les chambres consulaires, les collectivités locales. Les organismes conventionnés pourraient également s'impliquer. Le RSI a développé des solutions innovantes en Bretagne avec le recours à des anciens administrateurs comme médiateurs.

Nous en venons aux questions de financement avec deux aspects. Il s'agit aujourd'hui pour le régime, alors que le plus fort de la crise est passé, de tenter de recueillir les dividendes de la réforme. Alors que la première convention d'objectifs et de gestion programmait une baisse des coûts de gestion de l'ordre de 7 %, ils ont augmenté de plus de 17 % sur la période 2006-2013. Les effectifs, qui devaient être ajustés, ont également progressé. Le RSI est à nouveau engagé dans une démarche de rationalisation que nous devons soutenir et accompagner.

A cet égard, même si nous pouvons partager sur le fond l'objectif de suppression de la C3S, qui, basé sur le chiffre d'affaires en totale déconnexion avec les résultats dégagés, n'est pas le plus intelligent des impôts, nous tenons à souligner que cette suppression intervient à un moment où la réforme du RSI n'est pas stabilisée.

Il ne fait pas de doute que la perte de recettes, de l'ordre de 2,5 à 3 milliards d'euros par an pour le RSI devra être compensée. La compensation aura sans doute pour effet

de réduire l'autonomie du régime en l'adossant au régime général alors que la solidarité des sociétés à l'égard des travailleurs indépendants avait pour nous du sens.

M. Jean-Pierre Godefroy. – En conclusion, nous considérons que le RSI est aujourd'hui sur la bonne voie. Nous avons constaté une volonté forte d'avancer et de faire progresser le service aux usagers. Il ne s'agit pas de rouvrir, ainsi que le craignait le directeur général, la « boîte de Pandore » législative en apportant de nouveaux bouleversements à un régime fragilisé mais de faire preuve de vigilance- et de patience car il faudra encore du temps pour que cette réforme atteigne les objectifs initialement fixés.

Le niveau de confiance reste en revanche très dégradé. Il appelle des efforts accrus en direction des affiliés pour simplifier les procédures et renforcer l'information et la médiation.

Je dirais qu'au cours de nos auditions, nous avons été doublement surpris. D'un côté, les indicateurs de services aux usagers sont meilleurs que ce que nos contacts auraient pu laisser présager même si des difficultés subsistent. De l'autre, les indicateurs de recouvrement et d'équilibre financiers du régime sont encore loin d'être satisfaisants. Nous sommes conscients de la difficulté de la tâche : l'amélioration du recouvrement ne contribue pas forcément à l'amélioration de la relation avec les affiliés. Les allègements de cotisations annoncés pourront peut-être y contribuer.

Nous vous remercions pour votre attention.

Mme Annie David, présidente. – Je vous remercie, mes chers collègues, pour la qualité de votre rapport et la clarté des préconisations qu'il contient. Je passe la parole à mes collègues.

M. Jean Desessard. – Je tiens tout d'abord à vous féliciter pour la qualité de votre rapport dont l'objet est souvent laissé de côté malgré la qualification des erreurs de gestion de « catastrophe industrielle » par la Cour des comptes. La méthode que vous avez suivie ainsi que les préconisations que vous avez formulées me semblent tout à fait pertinentes. Pour autant, j'exprimerai une divergence de fond avec vos propos : je suis partisan de l'unification des régimes et leur convergence vers celui des salariés. L'actuel système date de 1946 et les mentalités ont évolué depuis lors. La convergence des régimes de retraites me paraît la conséquence directe de la mobilité professionnelle qui s'est progressivement affirmée. D'ailleurs, où en est-on quant à l'unification des caisses pour le recouvrement ? Certes, l'unification des déclarations a été annoncée et l'exemple du chèque emploi-services devrait davantage nous inspirer sur ce point !

M. Jean-François Husson. – Je tiens à mon tour à féliciter nos deux collègues pour la qualité de leur travail. S'agissant de la convergence, voire de l'unification du régime social des travailleurs indépendants, beaucoup a déjà été fait ces dernières années dans le sens du rapprochement avec le régime des salariés. Une telle évolution doit également être considérée au regard de l'équilibre entre les prestations et les cotisations, et ce, dans le contexte de la pyramide des âges que nous connaissons et du régime par répartition. S'y ajoutent également les nouvelles charges qui ont été créées depuis 2012. En outre, cette réforme, qui devait initialement être une simple démarche technique, s'est traduite par une complexité accrue avec des approximations et des erreurs multiples. Les enseignements de tels errements doivent être tirés au-delà, y compris dans le cadre de la réflexion actuelle sur l'organisation du territoire.

M. Marc Laménie. – La dématérialisation préconisée dans votre rapport, comme dans tant d'autres, n'est pas chose si aisée à mettre en place et à faire adopter par l'ensemble des professionnels concernés. Qu'en est-il, en revanche, de la recherche d'interlocuteurs de proximité ?

Mme Catherine Deroche. – Les difficultés essuyées par l'administration pour assurer l'information et le partage des données ont été soulignées par la Cour des comptes. Que l'administration soit incapable de se doter d'outils performants dans des délais raisonnables est proprement ahurissant !

M. Jean-Noël Cardoux. – La question de l'unification des régimes de sécurité sociale n'est pas nouvelle. En effet, lorsque je passais mes examens pour devenir expert-comptable, j'ai eu comme sujet d'une épreuve le libellé suivant : « l'unification des régimes de la sécurité sociale est-elle possible ? »

M. Jean Desessard. – Vous auriez mieux fait d'y répondre à l'époque !

M. Jean-Noël Cardoux. – J'avais alors répondu qu'une telle question était difficile ! A l'origine même du RSI se trouvait un patchwork de caisses avec des mécanismes de recouvrement distincts. Les agriculteurs ont un régime autonome, auquel ils sont très attachés. Les différences entre le régime des salariés et celui des indépendants résultent du lien, qui n'existe pas pour les salariés, entre le paiement des cotisations et l'octroi de prestations. De plus, certains risques, comme les accidents du travail et le chômage, ne sont pas assurés pour les indépendants.

Une évolution semble pourtant se dessiner à terme via la mutualisation des moyens et les outils de transmission des informations. Pour autant, les mentalités ne nous semblent pas prêtes à l'unification des régimes ! Gardons-nous également de préconiser une telle démarche qui pourrait apparaître comme une provocation alors que le mécontentement suscité par le RSI n'est pas retombé !

Mais il est vrai qu'au cours de cette mission, nous avons pu mesurer que le RSI, au gré des auditions, faisait preuve d'une réceptivité grandissante à nos préconisations.

Je souscris aux propos de notre collègue Jean-François Husson pour rappeler que l'expérience du RSI devrait être à l'esprit de tout réformateur, y compris dans le cas de la réforme territoriale. En effet, l'ambition unitaire qui animait la réforme était certes louable, mais la démarche d'un recouvrement unifié a été annoncée sans être suivie de l'implication nécessaire de ses initiateurs. Certes, le RSI est issu de la fusion de trois caisses de retraite, mais la réforme a pâti de l'absence de concertation et de projet commun avec l'Acoss. A titre d'exemple, la répartition initiale du recouvrement des cotisations, qui passait des Urssaf au RSI au terme d'un mois d'exigibilité, n'était techniquement pas justifiée, mais relevait plutôt d'une posture politique légitimant un partage de compétences discutable.

S'agissant des aléas de la dématérialisation, nous sommes situés à un carrefour des générations et celle qui arrive est d'ores et déjà rompue à l'utilisation de l'informatique. Mais pour les plus anciens, il nous faut bien évidemment assurer une transition qui soit acceptable et efficace. Les interlocuteurs de proximité sont également indispensables à la réussite du RSI : les experts comptables, mais aussi un interlocuteur régional émanant du RSI, sont en mesure de jouer ce rôle auprès de la base des cotisants en s'inspirant des permanences

des caisses de retraite dans les mairies qui diffusaient autrefois l'information nécessaire et maintenaient un lien avec leurs usagers.

La question de la modernisation du logiciel SNV2 de l'Acosse est en effet épineuse. Celui-ci est venu pallier l'incapacité financière et technique du RSI qui n'aurait d'ailleurs pu mobiliser les moyens requis pour créer son propre logiciel. L'Acosse est elle-même confrontée à des impératifs techniques qui rendent caduque toute tentative de déterminer un calendrier prévisionnel.

Au-delà des expériences ponctuelles, comme en Région Champagne-Ardenne, qui peuvent s'avérer probantes mais qui relèvent avant tout de la gestion de crise, les difficultés éprouvées dans ce domaine illustrent les vicissitudes de la double gouvernance de l'ensemble du système qui reste fortement tributaire de l'implication de leurs responsables pour demeurer viable. Qu'advient-il lorsque l'actuel directeur général du RSI, qui compte pour beaucoup dans la viabilité du système, changera de fonctions ?

M. Jean-Pierre Godefroy. – Je souscris totalement aux propos tenus par mon collègue et me félicite de la démarche de coopération que nous avons su impulser ensemble auprès des différents acteurs du régime social des indépendants. Les difficultés rencontrées par le RSI trouvent leur origine dans le conflit ouvert avec les Urssaf dès le début de la réforme.

M. Jean Desessard. – Seriez-vous d'accord pour préciser que l'unification des régimes de sécurité sociale n'est pas souhaitable « dans les conditions actuelles » afin d'éviter d'attiser inutilement les tensions parmi les acteurs de ce dispositif. Tout en laissant cette perspective ouverte.

M. Jean-Noël Cardoux. – Nous pourrions dire qu'elle n'est pas possible « dans l'immédiat ».

M. Jean-Pierre Godefroy. – Cette demande me paraît recevable.

M. Yves Daudigny, rapporteur général. – Vous avez évoqué les relations du RSI avec les Urssaf, puis avec l'Acosse. Pourriez-vous davantage préciser les relations entre les deux organismes ?

Mme Isabelle Debré. – Face aux contentieux auxquels le RSI tend à donner lieu et au sujet desquels, comme élus, nous sommes souvent sollicités, ne pourrait-on pas créer une cellule spécifiquement destinée à assurer leur règlement ?

M. Jean-Noël Cardoux. – Les relations avec l'Acosse, tête de réseau des Urssaf, concernent plutôt les questions générales comme les systèmes d'information. Les Urssaf assurent concrètement le recouvrement des cotisations au niveau régional.

Le RSI a d'ores et déjà réorganisé le traitement des contentieux ce qui permet de rétablir, dans la grande majorité des sollicitations, la norme. Mais le vrai problème réside, de mon point de vue, dans le décalage entre le résultat d'exploitation et le paiement des cotisations qui peut générer, à court et moyen terme, un contentieux avec le RSI. C'est la raison pour laquelle notre mission préconise, avec l'aval de l'ordre des experts comptables que nous avons sollicité à cette occasion et qui s'est engagé à le mettre en œuvre sans frais supplémentaire pour leurs clients, un mécanisme de calcul en temps réel, lors de

l'établissement du bilan, des cotisations sociales et des acomptes provisionnels. Notre préconisation a d'ailleurs suscité l'aval du RSI.

M. Jean-Pierre Godefroy. – J'ajouterai que le RSI a créé une adresse courriel spécialement consacrée aux saisines et interrogations des parlementaires.

Mme Isabelle Debré. – Cette cellule de règlement est-elle inhérente au RSI ou lui est-elle extérieure ?

M. Jean-Noël Cardoux. – Elle est interne au RSI. Nous espérons que la dynamique qui s'est enclenchée va se poursuivre au-delà de notre travail !

Mme Annie David, présidente. – Je vous remercie, mes chers collègues, de votre mission qui aura notamment permis de mettre en exergue les difficultés à mettre en relation les acteurs de la réforme et de favoriser la création de la cellule de règlement appelée de ses vœux par notre collègue, Mme Isabelle Debré.

Je mets maintenant aux voix ce rapport pour son adoption et sa publication, une fois apportées les modifications au rapport telles qu'elles viennent d'être évoquées lors de notre discussion.

Le rapport est adopté à l'unanimité.

Procédure applicable devant le conseil de prud'hommes dans le cadre d'une prise d'acte de rupture du contrat de travail par le salarié - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Gilbert Barbier, rapporteur. – L'intitulé de cette proposition de loi peut laisser à penser qu'elle n'intéressera que les praticiens les plus chevronnés du droit du travail. Au contraire, elle concerne directement les salariés et les employeurs puisqu'elle vise à accélérer le traitement, par les conseils de prud'hommes, d'un contentieux très spécifique : celui de la prise d'acte de la rupture de son contrat de travail par le salarié.

Déposé à l'Assemblée nationale par le député Thierry Braillard et les membres du groupe Radical, républicain, démocrate et progressiste (RRDP) en juin 2013, ce texte y a été adopté le 27 février dernier. Il est inscrit en séance publique au Sénat le 18 juin.

Un bref rappel des différents modes de rupture du contrat de travail s'impose. Historiquement, ils étaient de deux ordres : soit à l'initiative du salarié, avec la démission, soit à l'initiative de l'employeur, avec le licenciement. Depuis 2008, cette rupture peut se faire également d'un commun accord des parties, en convenant d'une rupture conventionnelle qui devra être homologuée par l'autorité administrative.

Par ailleurs, en dehors du cadre fixé par le code du travail, le contrat de travail est soumis aux règles du droit commun des contrats, qui figurent dans le code civil. Il s'agit d'un contrat synallagmatique, c'est-à-dire qu'il contient des obligations réciproques entre le salarié – la fourniture d'un travail et son employeur – la rémunération. En application de l'article 1184 de ce code, la résiliation de ce contrat peut donc également être demandée par le salarié au juge compétent, c'est-à-dire au conseil de prud'hommes, chargé de régler les différends qui surviennent lors de l'exécution d'un contrat de travail.

A côté de ces types de rupture du contrat de travail, la Cour de cassation a progressivement bâti les contours d'un mode autonome de rupture supplémentaire possible à l'initiative du salarié : la prise d'acte. Par des arrêts fondateurs du 25 juin 2003, elle a établi que, lorsqu'il reproche à son employeur des faits commis par celui-ci, le salarié peut prendre acte de la rupture de son contrat de travail, c'est-à-dire mettre un terme définitif et immédiat à leur relation contractuelle.

Il appartient alors au juge de qualifier les effets de cette rupture. Si les faits invoqués la justifient, elle produit les effets d'un licenciement sans cause réelle et sérieuse, c'est-à-dire que l'employeur est redevable de l'indemnité compensatrice de préavis, de l'indemnité de licenciement, de l'indemnité de licenciement sans cause réelle et sérieuse – soit au minimum les salaires des six derniers mois – et, le cas échéant, de dommages et intérêts supplémentaires en cas de préjudice distinct. Si tel n'est pas le cas, la prise d'acte équivaut à une démission et l'ancien salarié peut être amené à verser l'indemnité compensatrice du préavis non effectué à son employeur.

La prise d'acte est donc la possibilité reconnue à tout salarié qui se trouve confronté à un employeur qui ne respecte pas ses obligations envers lui et dont les actions sont de nature à faire obstacle à la poursuite du contrat de travail d'y mettre un terme. Construction prétorienne, elle s'est éloignée du « droit à l'auto-licenciement » dont elle avait été qualifiée à ses origines pour devenir l'ultime recours en cas de manquement suffisamment grave auquel, du fait du lien de subordination qui unit le salarié à son employeur, le salarié ne pourrait pas se soustraire autrement. C'est pour cette raison qu'aucune rétractation n'est possible, tout comme la réintégration ne peut être envisagée. De même, seul un salarié peut prendre acte de la rupture du contrat de travail : l'employeur, lui, doit obligatoirement respecter la procédure de licenciement.

Bien que tel ne soit pas l'objet de la proposition de loi, il me semble important de préciser brièvement dans quelles circonstances la jurisprudence a établi qu'un salarié avait pu, à bon droit, prendre acte de la rupture de son contrat de travail. Il en va ainsi : d'une modification du contrat de travail imposée au salarié, du non-respect des clauses du contrat, comme le non-paiement de la rémunération de base ou des primes, ou encore du manquement à l'obligation de sécurité de résultat à laquelle tout employeur est tenu envers ses salariés.

Il ne s'agit pas d'une procédure sans risques pour le salarié. Cessant son activité du jour au lendemain, il ne peut prétendre bénéficier de l'assurance chômage que s'il se trouve dans un cas de démission considéré comme légitime par Pôle emploi, c'est-à-dire en cas de non-paiement du salaire ou à la suite d'un acte susceptible d'être qualifié de délictueux, à condition qu'une plainte ait été déposée. Dans le cas contraire, c'est seulement si, au terme de la procédure contentieuse, le juge estime que la prise d'acte était fondée que la personne pourra bénéficier de l'indemnisation de sa période de chômage.

Par ailleurs, la charge de la preuve repose sur le salarié. C'est à lui de démontrer que les agissements de son employeur sont d'une telle gravité que l'exécution du contrat de travail est devenue impossible. En principe, le doute ne lui profite pas. Par trois arrêts du 26 mars dernier, la Cour de cassation a renforcé son contrôle sur les motifs invoqués par le salarié à l'appui de sa prise d'acte, en écartant ceux qui, anciens, n'ont pas conduit à l'interruption immédiate du contrat de travail. Il ne semble donc plus possible de faire valoir des faits trop éloignés dans le temps, de plusieurs mois, voire de plusieurs années, pour justifier cette rupture. De même, le bien-fondé de la prise d'acte en cas de manquement à l'obligation de sécurité de résultat a perdu son caractère automatique.

La prise d'acte de rupture existe donc bien dans notre droit, cette proposition de loi ne crée pas de nouveau droit. Mais il faut bien voir que les salariés contraints de recourir à cette procédure doivent attendre que le conseil de prud'hommes statue sur ses effets, voire que les voies de recours (devant la cour d'appel, puis éventuellement la Cour de cassation) soient épuisées. Or chacun d'entre nous connaît la longueur d'une procédure prud'homale: en moyenne, un jugement est rendu en 13,7 mois, mais en plus de 25 mois lorsque le départage est nécessaire. Comme 58 % des décisions font l'objet d'un appel, la procédure peut être prolongée d'un an, voire deux ans devant la cour d'appel de Paris.

Dans ce contexte, cette proposition de loi vise à accélérer le traitement de ce contentieux devant le conseil de prud'hommes en transposant à la prise d'acte une procédure qui existe déjà pour la requalification d'un CDD en CDI et qui, très prochainement, sera applicable aux demandes de requalification d'une convention de stage en contrat de travail. Son article unique prévoit qu'en cas de prise d'acte, le bureau de jugement du conseil de prud'hommes devra statuer dans un délai d'un mois.

La suppression de la phase de conciliation est aisément compréhensible. La prise d'acte est en effet la traduction d'un désaccord irréconciliable entre le salarié et son employeur et d'un comportement en contradiction avec les principes fondamentaux de la relation de travail. Par ailleurs, le taux de conciliations dans le contentieux prud'homal a chuté à moins de 10 % : elles sont trop souvent détournées de leur objectif pour ralentir l'instance.

Il est donc dans l'intérêt du salarié mais aussi de l'employeur soumis, lui, à de fortes incertitudes, notamment financières, tant qu'un jugement n'a pas été rendu, de prévoir la résolution de ce différend grave dans les meilleurs délais. Interrogées, les organisations représentatives des salariés apportent leur soutien à ce texte, tout en déplorant le manque de moyens alloués aux juridictions prud'homales. Les organisations représentatives des employeurs m'ont fait part de leur opposition en raison de leur soutien à la phase de conciliation et de leur opposition au principe même de la prise d'acte. Mais force est de constater que celle-ci existe dans notre droit.

Il n'est pas ici question de débattre de l'organisation des conseils de prud'hommes ou des moyens dont ils disposent : le moment viendra peut-être lorsque nous examinerons la réforme du mode de désignation des conseillers prud'homaux. Cette proposition de loi ne vise pas à y apporter une réponse, qui doit s'inscrire dans le cadre d'une réflexion plus générale. Elle apporte un aménagement procédural spécifique qui me semble bienvenu dans des cas où, malheureusement, le comportement imputé à l'employeur par le salarié ne permet pas à ce dernier de continuer à exécuter son contrat de travail. Je vous invite donc à adopter ce texte sans modification.

Mme Muguet Dini. – Combien de cas par an seraient concernés ?

M. Gilbert Barbier, rapporteur. – Je n'ai pas en ma possession de statistiques suffisamment précises pour vous répondre.

M. Jean Desessard. – Je m'abstiendrai sur ce texte, car si je trouve intéressant d'accélérer la procédure prud'homale comme le prévoit la proposition de loi je suis opposé à la logique de segmentation à laquelle elle répond. Le problème plus large vient du fait que Pôle emploi n'indemnise pas la très grande majorité des démissions. Elles devraient être prises en compte, notamment lorsqu'on suit son conjoint, ou dans les nombreuses situations

personnelles qui peuvent pousser à abandonner un emploi. Le fait que les démissions « légitimes » selon Pôle emploi soient conditionnées au dépôt d'une plainte crée des situations difficiles dans les entreprises, par exemple en cas de harcèlement où les collègues peuvent être amenés à témoigner. Cela ne devrait pas être un prérequis.

Le choix des partenaires sociaux de faire dépendre l'indemnisation du chômage de la perte involontaire d'un emploi n'est pas satisfaisant. Cette proposition de loi traite d'un sujet qui se situe en marge de cette question. De même, il existe de nombreux cas où les salariés sont contraints d'enfreindre la réglementation en raison des méthodes de production imposées par l'employeur. Ils devraient bien sûr porter plainte, mais ce n'est pas un choix facile. Ils devraient pouvoir quitter l'entreprise de leur propre initiative et bénéficier de l'assurance chômage. Je vais donc réfléchir à l'opportunité de présenter des amendements à ce texte qui, s'il va dans le bon sens, me semble trop restreint.

M. Jacky Le Menn. – Je suis pragmatique : cette proposition de loi constitue un aménagement de procédure spécifique, qui peut améliorer la situation, notamment des salariés. Saisissons-nous en ! Ce n'est pas insulter l'avenir que de soutenir ce texte, je suis en total accord avec le rapporteur.

Mme Isabelle Debré. – L'objectif de cette proposition de loi est de réduire les délais de l'instance prud'homale : c'est un objectif louable. Mais il conduit à ignorer ses conséquences sur l'organisation des conseils de prud'hommes. Est-ce réaliste et réalisable, sachant que nous manquons cruellement de conseillers prud'homaux ?

La suppression de la phase de conciliation occulte les possibilités de règlement du conflit et place l'employeur devant le fait accompli. La prise d'acte risque d'être détournée par des salariés désireux de quitter rapidement leur entreprise, sans préavis, par exemple pour occuper un autre poste. Ce texte ne précise pas comment lutter contre ce risque. Il faudrait *a minima* réserver cette procédure accélérée aux cas les plus urgents, ce qui permettrait de garantir la réactivité du juge prud'homal. L'objectif de la proposition de loi est certes louable, mais est-il réalisable ? Face à cette interrogation, le groupe UMP s'abstiendra.

M. René-Paul Savary. – Ouvrir l'indemnisation du chômage à la suite d'une démission inciterait davantage de salariés à se tourner vers cette modalité de rupture du contrat de travail dès la première difficulté dans l'entreprise, ce qui supposerait que la portabilité des droits au chômage tout au long de la carrière soit instituée. C'est un point dont il faudrait examiner les détails.

Par ailleurs, quel pourrait être l'impact de la pénibilité sur le recours à la prise d'acte ? La mise en place du compte personnel de prévention de la pénibilité s'annonce très complexe, et ne va-t-on pas voir un nombre accru de salariés juger leur travail pénible, au-delà des critères qui seront fixés, et prendre acte de la rupture de leur contrat de travail pour ce motif ?

M. Yves Daudigny. – Je partage parfaitement le point de vue de Jacky Le Menn. Cette proposition de loi constitue une bonne illustration de l'intérêt du travail parlementaire, qui permet d'apporter une solution simple à un problème de procédure ; elle recueille donc mon soutien.

M. Gérard Longuet. – Je suis d'accord avec Isabelle Debré, car en l'absence de données sur le nombre de prises d'acte aujourd'hui, il est à craindre que de nombreux salariés

seront tentés demain d'utiliser la procédure prévue par cette proposition de loi pour accélérer le traitement de leur recours et doubler dans la file d'attente.

Deux cas de figure se présentent pour la prise d'acte. En cas de non-paiement de salaire ou d'acte délictuel, le salarié en tire les conséquences et décide unilatéralement de rompre son contrat : il importe alors que la justice statue dans les meilleurs délais. Mais le plus vraisemblable est qu'un salarié ayant une autre opportunité d'emploi ait recours à la prise d'acte pour changer d'employeur sans respecter les obligations issues de son contrat de travail, comme le préavis ou, le cas échéant, la clause de non-concurrence. Il ne faudrait pas que ces situations soient traitées prioritairement par rapport au contentieux du travail de droit commun, car cela aboutirait à un détournement de la prise d'acte, qui est elle-même légitime.

Mme Mugette Dini. – Le groupe UDI-UC soutient cette proposition de loi car elle simplifie et accélère une procédure qui, pour les salariés comme pour les employeurs, est extrêmement stressante. Réduire les délais de toutes les instances prud'homales serait idéal, mais contentons-nous déjà de cette avancée, d'autant que le nombre de prises d'acte a dû diminuer avec le développement de la rupture conventionnelle. Il est toujours dans l'intérêt de l'employeur d'accepter la rupture conventionnelle plutôt que de rechercher le conflit, qui est la traduction de situations devenues insupportables.

Mme Annie David, présidente. – Cette proposition de loi n'a pas la prétention de réorganiser le droit des salariés dans l'entreprise. Elle permettra d'accélérer une procédure déjà existante et qui permet à des salariés de rompre leur contrat de travail et de bénéficier de l'assurance chômage lorsque le juge estime que les faits invoqués le justifient. Dans ces conditions, les abus sont forcément limités en raison des risques qui pèsent sur les salariés.

M. Gilbert Barbier, rapporteur. – J'ai accepté d'être rapporteur de cette proposition de loi car elle permet de résoudre des situations dramatiques, en particulier pour des salariés mais aussi pour des employeurs, qui font face à des procédures de plusieurs années qui les plongent dans la précarité.

Pour répondre à Jean Desessard, il y a des cas de démissions qui sont considérés comme légitimes par Pôle emploi et qui ouvrent donc droit à l'assurance chômage.

Cette proposition de loi ne résout pas l'ensemble des problèmes qui peuvent se poser lors d'une procédure devant les prud'hommes : elle n'en a pas l'ambition. Elle vise à régler un problème pratique qui, bien que je ne dispose pas de statistiques précises, ne doit pas concerner plus de quelques milliers de recours par an. La conciliation aboutit dans moins de 10 % des affaires aujourd'hui, alors que le salarié court un énorme risque avec la prise d'acte. C'est à lui d'apporter la preuve des faits qu'il impute à son employeur, et le doute ne lui profite pas. De récents arrêts de la Cour de cassation ont débouté d'anciens salariés, qui ont donc perdu toute chance d'être indemnisés.

La CFDT, que j'avais consultée, est favorable au texte mais souligne qu'il a pour conséquence de faire passer certains dossiers avant d'autres, qui vont donc être jugés dans un délai plus long. Cela renvoie à la question de l'adéquation du nombre de conseillers prud'homaux et des moyens des conseils de prud'hommes à leur mission, qui dépasse très largement le cadre de nos travaux.

Cette proposition de loi règle un problème très ponctuel, mais présente un intérêt manifeste pour quelques milliers de personnes.

Mme Isabelle Debré. – Connaître leur nombre précis ferait une réelle différence, car il serait possible d'évaluer la capacité des conseils de prud'hommes à respecter les délais imposés par cette nouvelle procédure.

M. Gilbert Barbier, rapporteur. – Les prud'hommes jugent environ 200 000 affaires par an : la prise d'acte ne doit pas en représenter plus de quelques pourcents, mais je n'ai pas de chiffre précis à vous donner.

Le détournement de la prise d'acte constitue, pour le salarié, un risque très élevé car s'il ne l'étaye pas par des faits concrets, sa rupture produira les effets d'une démission. Ce n'est donc pas la solution idéale pour quitter son emploi.

J'insiste sur la modestie de cette proposition de loi : mon expérience parlementaire m'a fait réaliser que c'est en progressant par petites touches qu'on parvient à accélérer les choses dans de nombreux domaines.

Quant à la pénibilité, elle est connue au moment de la signature du contrat de travail, car le salarié doit connaître ses conditions d'emploi. Ce n'est donc pas un motif qui me semble pouvoir être invoqué à l'appui d'une prise d'acte, qui vient sanctionner le non-respect du contrat de travail. Je ne peux toutefois pas prédire si, à l'avenir, la situation pourra être amenée à évoluer.

Je souhaite donc que cette proposition de loi soit adoptée dans les délais les plus brefs et, au vu de sa simplicité, sans que des modifications y soient apportées.

Mme Catherine Deroche. – Si cette proposition de loi permet d'accélérer le traitement d'un nombre limité de recours, sans que cette surcharge ne vienne désorganiser les conseils de prud'hommes, je la voterai. J'aimerais néanmoins avoir au moins un ordre de grandeur du nombre d'affaires concernées.

M. Jean Desessard. – Je ne suis pas convaincu que la politique des petits pas soit toujours la réponse, notamment dans le domaine social, sans résoudre le problème global. Cela peut entretenir un climat malsain et créer des effets pervers, suscitant des frustrations et aboutissant à des situations politiques graves, comme on en a connu ces derniers temps.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

Mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées - Désignation des candidats à l'éventuelle commission mixte paritaire

La commission procède à la désignation des candidats appelés à faire partie d'une éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur le projet de loi habilitant le Gouvernement à adopter des mesures législatives pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées.

Elle désigne en tant que membres titulaires : Mmes Annie David, Claire-Lise Champion et Jacqueline Alquier, M. Ronan Kerdraon, Mme Catherine Procaccia et

M. Jean-Pierre Vial et en tant que membres suppléants : Mme Aline Archimbaud, M. Gilbert Barbier, Mmes Patricia Bordas, Marie-Thérèse Bruguière et Anne Emery-Dumas, MM. Yves Daudigny et René-Paul Savary.

La réunion est levée à 11 h 23.

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION

Mercredi 11 juin 2014

- Présidence de Mme Marie-Christine Blandin, présidente -

La réunion est ouverte à 10 heures.

Organisme extra parlementaire - Désignation d'un candidat

La commission désigne Mme Claudine Lepage en qualité de candidate proposée à la nomination du Sénat pour siéger comme membre du conseil d'administration de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

Archéologie préventive - Table ronde

La commission organise une table ronde sur l'archéologie préventive. Sont entendus :

- M. Thomas Vigreux, président de l'Association nationale pour l'archéologie de collectivité territoriale (ANACT) ;

- M. Bertrand Bakaj, membre du Syndicat national des professionnels de l'archéologie (SNPA) ;

- M. Pierre Dubreuil, directeur général de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) ;

- M. Dominique Garcia, vice-président du Conseil national de la recherche archéologique (CNRA) ;

- M. Marc Drouet, sous-directeur de l'archéologie au ministère de la culture et de la communication.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – Nous poursuivons ce matin le cycle de nos auditions consacrées aux politiques patrimoniales.

L'archéologie préventive mobilise généralement beaucoup les élus locaux. Nous en avons étudié la mise en œuvre avec attention, il y a trois ans, lors de l'adoption du rapport de MM. Pierre Bordier et Yves Dauge intitulé « *Archéologie préventive : pour une gouvernance au service de la recherche* ».

Nous étions heureux de constater que plusieurs préconisations formulées par nos collègues avaient été reprises par les professionnels du secteur, notamment au sein du « *Livre blanc de l'Archéologie préventive* » remis en mars 2013 à la ministre de la culture, par M. Dominique Garcia, ici présent.

Alors qu'on nous annonce un projet de loi sur les patrimoines dont nous attendons toujours le texte - avec une certaine lassitude d'ailleurs, il nous semblait important de dresser

un état des lieux de la mise en œuvre de la politique publique de l'archéologie préventive en entendant plusieurs acteurs intervenant sous des formes et à des stades très divers.

Nous entendrons ainsi :

- M. Thomas Vigreux, président de l'Association nationale pour l'archéologie de collectivité territoriale (ANACT), qui nous dira quels sont aujourd'hui les atouts et les éventuelles inquiétudes des services d'archéologie des collectivités territoriales ;

- M. Bertrand Bakaj, membre du Syndicat national des professionnels de l'archéologie (SNPA), qui pourra nous donner le point de vue des opérateurs privés et nous livrer son analyse des conséquences de la mise en concurrence depuis 2003 ;

- M. Pierre Dubreuil, directeur général de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), nous dira ce qu'il attend du projet de loi, comment il voit l'évolution du rôle de l'INRAP, et il pourra également nous dire un mot des conséquences des dysfonctionnements informatiques inacceptables rencontrés au niveau interministériel, qui empêchent la liquidation de la redevance d'archéologie préventive (RAP) ;

- M. Dominique Garcia, vice-président du Conseil national de la recherche archéologique (CNRA), pourra nous éclairer sur le Livre blanc remis par la commission d'évaluation scientifique, économique et sociale de l'archéologie préventive, qu'il a présidée. Il nous dira également si le rôle de pilotage du CNRA a pu être affirmé depuis trois ans, répondant ainsi aux recommandations de notre commission ;

- enfin, M. Marc Drouet, sous-directeur de l'archéologie au ministère de la culture et de la communication, répondra certainement aux questions soulevées par les premiers orateurs et pourra nous éclairer sur les arbitrages - rendus ou à venir - en vue du projet de loi sur les patrimoines culturels.

Je vous propose de débiter par une présentation rapide puis le débat s'engagera avec l'ensemble des parlementaires de notre commission.

M. Thomas Vigreux, président de l'Association nationale pour l'archéologie de collectivité territoriale. – L'ANACT est présent dans l'ensemble des services archéologiques agréés pour l'archéologie préventive au niveau national. Il constitue une plateforme de discussion, d'échanges et de propositions sur les questions d'archéologie en général, et d'archéologie préventive, en particulier. Aujourd'hui, l'archéologie de collectivité territoriale représente 110 services dont 70 sont agréés pour l'archéologie préventive. Elle regroupe des professionnels de l'archéologie et des musées qui œuvrent dans des structures communales, intercommunales et départementales, soit environ 1 000 équivalents temps plein.

50 % de la population française dispose ainsi d'un service territorial d'archéologie. L'organisation des services est déterminée en fonction des problématiques locales et leur approche est adaptée aux spécificités des territoires. Ils constituent un outil d'aménagement du territoire au service des élus en matière de conseil et d'ingénierie et, sur un plan opérationnel, d'accompagnement pour le diagnostic et les fouilles.

Par ailleurs, les services territoriaux d'archéologie contribuent à donner du sens à nos territoires et à faire naître un sentiment de « vivre ensemble ». Les résultats de travaux

sont partagés avec le grand public, les chantiers ouverts aux citoyens, ces actions s'appuyant sur la fonction de médiation des services d'archéologie.

Ils travaillent en collaboration avec des associations locales, les services régionaux d'archéologie (SRA), l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) et les universités.

L'ANACT est très attachée aux territoires, à la proximité, et revendique une archéologie de terrain. Nous intervenons dans toutes les étapes de la chaîne archéologique depuis le conseil à l'aménagement jusqu'à la diffusion auprès du public et nous nous considérons comme un facilitateur de l'action publique locale.

Nous sommes concernés par deux grands enjeux au regard du projet de loi à venir sur les patrimoines : le financement de l'archéologie préventive et la reconnaissance de nos missions.

Sur le financement, nous effectuons 17 % des diagnostics et touchons 7 % de la redevance d'archéologie préventive (RAP), la différence étant compensée par les impôts locaux. Nous souhaitons une meilleure équité. Un groupe de travail sur les barèmes avait été mis en place par le ministère de la culture et de la communication, mais ses travaux se sont malheureusement interrompus après des échanges fructueux.

Sur la question de la recherche et de la valorisation, je rappelle que la mission d'archéologie préventive des collectivités territoriales date des années 70, bien avant la création de l'INRAP en 2001. Mais la loi ne reconnaît toujours pas cette dimension de notre activité, ce que nous avons souligné à l'occasion du Livre blanc. Dans la première version du projet de loi sur les patrimoines qui nous a été communiquée en septembre dernier, nos missions de recherche et de valorisation étaient reconnues. Toutefois, la seconde version conditionnait l'action des collectivités territoriales en matière d'exploitation scientifique des opérations d'archéologie préventive et de diffusion de leurs résultats à l'approbation de l'INRAP. Nous sommes depuis particulièrement inquiets, notamment au regard du principe de libre administration des collectivités territoriales. Nous avons alerté la ministre de la culture et de la communication sur ce point, mais nous ne savons pas si nous avons été entendus.

Nous avons par ailleurs formulé des propositions pour la mise en place de « pôles publics » de l'archéologie préventive, qui tiennent compte de la diversité et de la spécificité des territoires. Nous ne sommes pas opposés à des partenariats publics qui mettraient autour d'une table l'ensemble des acteurs parmi lesquels les associations, les universités et pas seulement l'INRAP et les collectivités. Nous n'avons pas été sollicités, à ce jour, pour travailler sur ce thème.

Actuellement, nous ressentons une grande incertitude et beaucoup d'inquiétude.

M. Bertrand Bakaj, membre du Syndicat national des professionnels de l'archéologie. – Je représente Frédéric Rossi, président du SNPA, qui ne pouvait participer à cette table ronde. Le syndicat a été créé en 2009 et regroupe des opérateurs privés, c'est-à-dire des petites et moyennes entreprises (PME) qui interviennent sur les opérations de fouilles depuis l'ouverture à la concurrence prévue par la loi de 2003. Ces opérateurs ne bénéficient d'aucune subvention et doivent autofinancer l'ensemble de leurs activités qui s'agissent des opérations de terrain, d'étude, de médiation et de diffusion auprès du public. En tant

qu'archéologues, nous sommes très attachés à la qualité mais nous devons aussi tenir compte des objectifs de rentabilité de nos activités.

La loi de 2003 a établi un cadre réglementaire plus clair pour nos activités mais elle a mis un terme à la possibilité de faire des diagnostics. Il existe dix-huit structures privées en France dont la plus importante comprend 200 personnes. Ces opérateurs interviennent grâce à des agréments qui leur permettent d'exercer sur la quasi-totalité du territoire.

Nous attendons avec impatience la loi sur les patrimoines. Dans les projets de texte dont nous avons pu prendre connaissance, les dispositions relatives à la propriété du matériel archéologique ont fait l'objet d'un consensus. Le projet de loi comporterait des dispositions prévoyant un contrôle accru des projets d'opérations de fouilles ainsi que des dispositions relatives au pôle public dont les contours restent à définir. Or l'agrément est déjà renouvelé tous les cinq ans sans possibilité d'une tacite reconduction, ce qui montre que le contrôle est déjà effectif et constitue une forte incitation à un travail de qualité.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – Je rappellerai que les opérateurs des collectivités territoriales sont également soumis à une obligation d'agrément.

M. Pierre Dubreuil, directeur général de l'Institut national des recherches archéologiques. – L'INRAP est soumis à une double tutelle du ministère de la culture et du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Ses quatre missions concernent : la détection, la conservation et la sauvegarde du patrimoine archéologique ; l'exploitation des résultats des opérations d'archéologie préventive ; la valorisation et la diffusion des résultats de la recherche auprès de la communauté scientifique et du grand public ; enfin, la contribution à l'enseignement de l'archéologie. Depuis sa création, l'INRAP a su acquérir un rôle national. Il a ainsi réalisé 1 800 diagnostics et 260 fouilles en 2013. Son budget s'élève à 170 millions d'euros. Il dispose d'un conseil scientifique et l'on peut rappeler que 600 publications scientifiques ont été réalisées en 2012 sous sa responsabilité. Dans le cadre de sa mission de valorisation et de démocratisation culturelle, l'institut est chargé d'organiser les Journées nationales de l'archéologie qui ont donné lieu à plus de mille opérations sur l'ensemble du territoire.

Si l'INRAP a une exigence de bonne gestion, il ne lui incombe pas d'objectif de rentabilité.

Nous avons quatre attentes principales concernant la loi sur les patrimoines :

- nous souhaitons tout d'abord que l'INRAP soit confirmé dans sa mission et dans son rôle de garant de l'archéologie préventive ;

- nous attendons que soit consacré un pôle public rassemblant l'ensemble des acteurs publics dans une logique de complémentarité et non de concurrence. Nous multiplions les partenariats équilibrés avec les opérateurs publics de l'archéologie, dont les collectivités territoriales, les services régionaux de l'archéologie, les universités et tous les acteurs publics qui participent à l'archéologie préventive et à son rayonnement. Le dynamisme de cette politique de partenariats a permis la signature de trente-six conventions en 2013 avec des collectivités territoriales partout en France et des projets de valorisation, de même que vingt conventions sur des sujets plus généraux de partenariat également conclues avec des collectivités territoriales. Le pôle public doit permettre de développer des synergies entre ces

acteurs publics dans un esprit de simplification et d'économie de moyens financiers et budgétaires ;

- nous souhaitons que soit réaffirmé le rôle de l'INRAP comme rassembleur des acteurs de l'archéologie préventive et de tête de réseau dans les domaines de la recherche et de la valorisation. Nous respectons le rôle de chacun des acteurs qui interviennent dans ce secteur et qui sont nombreux : on compte près de 90 opérateurs agréés. L'INRAP est le seul organisme à disposer d'un conseil scientifique et ne fait aucun compromis avec les exigences scientifiques qui lui incombent. Il nous semble indispensable de simplifier et d'optimiser l'exploitation et la diffusion de la recherche en archéologie sous l'égide du Conseil national de la recherche archéologique (CNRA), dans le respect de l'apport et du rôle de chacun. La rédaction du projet de loi en l'état nous donne la responsabilité de « fédérer », ce qui doit s'entendre comme rassembler autour d'un pôle l'ensemble des forces et acteurs du secteur. Il n'est en aucun cas question de mettre sous tutelle qui que ce soit et d'assurer l'hégémonie de l'INRAP, qui n'en a ni la capacité ni la volonté ;

- enfin, nous souhaitons que soit soutenu à travers la loi, l'objectif de performance qui est assigné à l'INRAP. Dans le contexte actuel des finances publiques, il nous revient de mener notre activité dans le cadre d'une gestion performante et économe et dans le respect des normes sociales et scientifiques. Nous aspirons à ce que les exigences sociales et de qualité scientifique qui incombent à l'INRAP soient les mêmes pour les autres opérateurs et que, par conséquent, le contrôle par l'État de tous les opérateurs soit renforcé, y compris dans le cadre des agréments délivrés par le CNRA. C'est la raison pour laquelle nous refusons que l'archéologie préventive soit considérée comme une marchandise. C'est une discipline scientifique qui, en ce qui nous concerne, est une activité de service public. Nous n'avons pas vocation à dégager des bénéfices, même si nous devons présenter en fin d'année un compte financier en équilibre par rapport au budget primitif qui a été voté par le conseil d'administration.

L'INRAP est un établissement public qui ne coûte pas cher à l'État. Il est autofinancé aux deux tiers par les contrats de fouilles que nous passons lors des appels d'offres. Le reste de son financement provient de la redevance de l'archéologie préventive (RAP) qui est destinée à couvrir les charges de recherche et de valorisation. Le rendement de cette redevance n'a pas été optimal, voire plutôt erratique dans la période récente. Nous avons connu des problèmes d'encaissement, qui ont conduit le ministère de la culture à octroyer à l'institut des subventions compensatrices. Normalement, la RAP et les activités de fouilles devraient suffire à équilibrer le budget de l'institut. L'assiette de cette redevance a été réévaluée récemment afin d'obtenir un rendement optimal. Les problèmes d'encaissement intervenus au cours des deux dernières années et ayant pesé sur l'activité et la trésorerie de l'INRAP, devraient normalement être prochainement résolus pour que l'accroissement du rendement soit enfin effectif.

M. Dominique Garcia, vice-président du Conseil national de la recherche archéologique (CNRA). – Le Conseil national de la recherche archéologique (CNRA) est une instance placée auprès de la ministre de la culture et de la communication, ce qui constitue en soi un point d'ambiguïté puisque l'archéologie touche un domaine plus large, interministériel, qui comprend notamment l'enseignement supérieur et la recherche. Nos missions, sur lesquelles je reviendrai, méritent d'être renforcées par rapport au droit en vigueur.

Je suis, pour ma part, professeur à l'Institut universitaire de France et à l'université d'Aix-Marseille, ainsi que vice-président du CNRA. Je crois donc être à cette table le seul archéologue de métier. La ministre de la culture et de la communication m'avait confié, de l'automne 2012 jusqu'au printemps 2013, la présidence de la commission chargée de l'évaluation scientifique, économique et sociale du dispositif d'archéologie préventive, dont le bilan, dix ans après l'adoption de la loi du 1^{er} août 2003, a été présenté sous la forme d'un Livre blanc. Cette commission, composée de 27 membres, réunissait l'ensemble des acteurs de l'archéologie : des universitaires, du personnel du ministère de la culture et de la communication, les représentants des structures privées et les représentants des collectivités territoriales, ainsi que des inspecteurs généraux des affaires culturelles, des finances et de l'archéologie. Nous avons auditionné, pendant plusieurs mois, l'ensemble des acteurs concernés. Nous avons élaboré une série de propositions afin de nourrir le projet de loi annoncé sur les patrimoines. Le diagnostic que nous avons établi et les propositions qui s'en dégagent ont été approuvés par l'ensemble des membres de cette commission, dans leur diversité. Lors du vote électronique réalisé pour l'adoption du document, on a comptabilisé huit abstentions, motivées par le fait que nous n'allions pas assez loin dans la défense de l'opérateur historique qu'est l'INRAP.

La nouvelle loi devrait avoir pour objectif d'affirmer l'unicité de la discipline archéologique, en rappelant que l'opération de fouille ne constitue qu'un chaînon de l'activité archéologique qui part généralement d'une programmation scientifique, de la définition de problématiques et d'une action de collecte de la documentation, d'une exploitation de cette documentation, ce qu'avait peut-être oublié la loi de 2003. Il est indispensable d'affirmer clairement le caractère scientifique et la particularité de cette discipline. Les archéologues sont les seuls à produire leurs propres archives. Les travaux programmés ou préventifs fournissent une documentation qui renouvelle de façon importante la connaissance du passé. Les informations recueillies sur le terrain permettent de revisiter des problématiques nouvelles. Les fruits des lois de 2001 et 2003 sont visibles et évalués par l'ensemble de la communauté archéologique internationale. Les synthèses européennes et internationales démontrent que l'archéologie, grâce à sa force de frappe affirmée par ces deux lois, permet de contribuer de manière extrêmement novatrice à la documentation archéologique.

L'archéologie n'est pas une documentation renouvelable, les archéologues s'en emparent de façon opportuniste au gré des aménagements du territoire. Il nous appartient de préserver certaines zones archéologiques mais aussi de recueillir cette documentation avec un maximum d'attention et de précision.

L'archéologie n'a jamais disposé d'autant de moyens et n'a jamais créé autant de professionnels de l'archéologie. Quand j'ai débuté mes études d'archéologie à la fin des années 1970, j'ai suivi en parallèle une licence de psychologie compte tenu du peu de débouchés professionnels observés dans le secteur de l'archéologie. Aujourd'hui, 75 % de nos étudiants en licence peuvent trouver un emploi.

Le pilotage de ces dernières années et les éléments de contrôle scientifique n'ont pas été assez affirmés. Il convient, dans la future loi, de renforcer le rôle de l'État en région en matière de contrôle scientifique et technique des opérations de fouille, qu'elles soient exécutées par un opérateur privé, un opérateur des collectivités territoriales ou par l'INRAP. Le dossier scientifique joint à l'opération de terrain doit être crédible. Nous ne sommes pas là simplement pour dégager un terrain de ses éléments anciens pour que les opérations d'aménagement puissent se dérouler sans difficulté ou à moindre coût... L'intervention d'un

archéologue doit être justifiée par un dossier de qualité pour l'ensemble des opérateurs. Le contrôle des services de l'État sur le terrain est incontournable.

Il faut également garantir un contrôle de l'opérateur, quel qu'il soit, dans l'exercice de ses missions, notamment de la qualité de la formation des archéologues ou de leur capacité à définir des problématiques et à y répondre. C'est précisément le rôle du CNRA qui examine les dossiers des opérateurs des collectivités territoriales et des opérateurs privés. C'est sur la base de son avis que le ministre établit ses arrêtés d'agrément. Il convient, en particulier, d'être attentif à la qualité du projet scientifique, afin de rétablir un équilibre entre les différents types d'opérateurs. On a pu constater, en effet, que l'INRAP pouvait être, pour certaines opérations, sensiblement plus cher que les opérateurs privés. Lorsque ces derniers se verront appliquer le même niveau d'exigence scientifique, de recrutement et de formation du personnel, ils devront nécessairement augmenter le prix de leurs prestations.

En matière de missions patrimoniales et scientifiques, les collectivités territoriales devront accompagner leurs agents pour relever leur niveau de recrutement, de formation et de rendu des résultats de cette activité archéologique vers la communauté entendue au sens large, y compris le grand public et les chercheurs.

M. Dominique Garcia, vice-président du Conseil national de la recherche archéologique. – Depuis un an, à la demande de la ministre de la culture et de ses services, une attention toute particulière a été portée à des projets scientifiques proposés par les opérateurs. Dix ans après l'adoption de la loi, il ressort clairement que, à l'occasion du renouvellement de leur agrément, certains services de collectivités territoriales ont la capacité de réfléchir à un véritable projet scientifique, de réaliser un bilan de leur personnel, de prévoir, éventuellement, un plan de formation et de s'associer avec des équipes universitaires ou du Centre national de la recherche scientifique (CNRS). Ces démarches et réflexions se font dans l'intérêt de tous.

Nous avons également constaté, au CNRA, qu'il était aisé de distinguer les collectivités territoriales ayant une véritable envie de s'investir, de celles pour lesquelles l'activité archéologique n'était qu'anecdotique. Ce constat a encore été fait récemment : le service départemental du Pas-de-Calais, par exemple, a été capable de fournir un dossier scientifique de qualité. L'ancien président du Comité national du CNRS, rapporteur de ce dossier, en a confirmé le haut niveau d'exigence. Ceci nous fournit un exemple de collectivité capable de s'investir, de constituer un dossier solide, et dès lors, de justifier son intervention.

Il en est de même pour les opérateurs privés : certains ont fait la preuve de leur capacité à fournir un dossier scientifique, atteignant le niveau d'exigence qui a été évoqué tout à l'heure ; d'autres, malheureusement, n'ont pas été en mesure de réaliser cette ambition scientifique. C'est là un point faible de la loi de 2003. Un exemple récent a trait à un opérateur privé dont nous avons pu constater, à l'occasion du renouvellement de son agrément, qu'il n'était pas en situation d'équilibre financier. Par ailleurs, cet opérateur, dans le but de faire des bénéfices, proposait ses services pour intervenir sur le terrain, alors qu'il n'avait pas rendu de rapport de fouilles, que le mobilier d'autres opérations était laissé en deshérence, et que le personnel qualifié avait fui la structure agréée et migré vers une entreprise où l'exigence archéologique était davantage respectée. Dans cette opération, par le biais d'un système complexe, on constate que le moins-disant l'emportait. Parmi les opérateurs privés, il est donc également possible de distinguer ceux qui ont une véritable ambition de recherche conformément à ce que prévoit la loi de 2003 et ceux qui ne l'ont pas. Aujourd'hui, un élément clé pour faire respecter ce niveau d'exigence est le contrôle

scientifique et technique des opérations de terrain, mais également les missions d'évaluation de la recherche, qui concernent les opérateurs privés et les collectivités territoriales, mais également l'INRAP. Son conseil scientifique, ainsi que sa programmation interne, ont d'ores et déjà été évoqués. Le fait que l'INRAP soit doté d'un conseil scientifique et d'une programmation interne est un élément positif. Il convient cependant que cette programmation réponde à des attentes nationales, notamment celles du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, et que ses travaux et ses missions s'inscrivent dans le cadre plus large de la recherche archéologique dans notre pays.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – Sachez que tous les membres de cette commission sont soucieux à la fois de la recherche et de la culture. Les compétences de la commission font que ces deux ministères sont l'un comme l'autre nos interlocuteurs. Sachez également que, sur tous les bancs, de gauche comme de droite, vous avez ici des amis exigeants. Depuis plus de dix ans, et au cours de la dernière décennie, les membres de la commission ont eu à cœur de militer pour défendre l'exercice et la qualité de vos missions, et ce, parfois, en allant contre l'avis d'autres commissions, plus promptes à faire prévaloir l'action économique sur la sauvegarde du savoir et des objets matériels qui l'incarne.

M. Marc Drouet, sous-directeur de l'archéologie au ministère de la culture et de la communication. – En complément de ce qui vient d'être dit, je souhaite insister sur les questions auxquelles l'archéologie est aujourd'hui confrontée.

Tout d'abord, l'archéologie englobe deux missions de service public. La première est une mission de conservation. Le rôle fondamental des services régionaux de l'archéologie (SRA) est d'identifier les gisements en vue de leur conservation *in situ*. La seconde mission de service public est l'étude, mais cette dernière, comme l'a précisé M. Dominique Garcia, reste l'exception : elle doit être motivée, s'inscrire dans la programmation définie par le Conseil national de la recherche archéologique, parce qu'elle doit contribuer au développement des connaissances de l'histoire de l'humanité et de ses rapports avec l'environnement.

Évoquer ces deux missions de service public nous renvoie également à la question des modes de gestion. La gestion peut incomber, bien sûr à l'État, aux collectivités territoriales, mais nous ne sommes pas dans une configuration permettant la délégation de service public. Pour exercer cette mission, il arrive que des prestations soient confiées à des tiers, sans que la mission de service public soit déléguée. La mission de service public reste confiée à l'État et aux collectivités territoriales. On peut même dire que cette mission reste principalement confiée à l'État puisque celui-ci prescrit l'étude qui va permettre à la communauté scientifique de disposer de davantage d'informations et d'améliorer, dans l'intérêt du public, l'état des connaissances sur nos origines. Il est vrai, cependant que, depuis 2003, on confie à des tiers, qui peuvent être des opérateurs privés ou des associations, certaines prestations qui sont contrôlées.

D'un point de vue économique, cependant, l'archéologie préventive ne constitue pas un marché, dans la mesure où l'État est l'opérateur unique qui intervient en la matière. L'État définit l'offre, c'est-à-dire le nombre de prescriptions annuelles. Cette offre est strictement encadrée par la communauté scientifique qui souhaite également participer à cette mission de conservation du patrimoine *in situ*. Elle régule le nombre de fouilles pour juguler l'inflation d'informations qui seraient inutiles pour améliorer l'état des connaissances. Autrement dit, il n'y a pas de marché, car il n'y a pas de progression. Le nombre de prescriptions annuelles ne varie d'ailleurs pas et se situe autour de cinq cents. Dans la mesure

où il n'y a pas de marché et où il est tout de même fait appel à des opérateurs privés, il est naturel que ces derniers aient exercé leur activité selon des logiques économiques d'entrée sur un marché. Pour ces opérateurs, la découverte de l'absence de marché, que je viens d'exposer, a été douloureuse. Nous avons pu le constater lors du dernier conseil national, à l'occasion duquel un opérateur ne s'est pas vu accorder le renouvellement de son agrément, parce que lancé à la recherche de profits, il s'est heurté à une réalité : le nombre de fouilles prescrites n'évoluait pas, d'autres opérateurs étaient présents et fournissaient un service de qualité que cette entreprise n'était pas en mesure de concurrencer. Elle s'est donc effondrée, suite à une accumulation des déficits. Cette situation la conduira, dans les jours à venir, et malheureusement pour les salariés, à une liquidation judiciaire. Il était donc grand temps, dix ans après l'adoption de la loi, et dans le cadre du Livre blanc, d'appeler l'attention des opérateurs sur le fait qu'il ne s'agit pas d'un marché, même si l'on fera encore appel à la fois aux organismes publics et aux organismes privés.

Par ailleurs, au quotidien, et notamment pour les préfets de région qui disposent de la signature, cette mission de service public doit reposer sur un équilibre, sur un compromis entre la conservation et la recherche patrimoniale, d'une part, et l'aménagement du territoire, d'autre part. Il ne faut pas, bien entendu, que ce compromis se fasse dans l'intérêt ou au détriment systématique de l'une ou de l'autre de ces considérations. À chaque fois, il convient d'établir un dialogue entre les archéologues, la communauté scientifique et les aménageurs. Ce sont les termes de ce dialogue que nous recherchons. Il ne s'agit pas de transformer le pays en musée mais de trouver un équilibre, entre ce qui présente un intérêt pour la recherche et ce qui participe au développement et à l'aménagement du territoire. 36 000 dossiers parviennent chaque année dans les services régionaux de l'archéologie afin de savoir si une prescription est nécessaire. 2 500 prescriptions de diagnostic débouchent généralement sur 500 prescriptions de fouille, ce qui représente un total compris entre 1 et 2 % de fouilles sur l'ensemble des opérations d'aménagements chaque année. Le compromis que nous essayons d'établir est donc réel. Il faut souligner que lorsqu'un aménageur est confronté à une fouille, cette dernière constitue pour lui un événement et nous avons précisément pour mission de l'accompagner. La méthode que le ministère de la culture entend faire prévaloir est celle du dialogue, d'autant que, vous l'avez compris, la communauté archéologique est vaste et diverse. Ce dialogue avait été engagé par messieurs les sénateurs Bordier et Dauge à l'occasion du rapport qu'ils avaient rendu en 2011. Ces derniers avaient d'ailleurs pris part aux rencontres de l'archéologie préventive que nous avons organisées, et au cours desquelles étaient réunis des élus, des aménageurs et des opérateurs de l'archéologie. Il s'agissait de préfigurer cette réflexion, poursuivie par le Livre blanc. La concertation est toujours d'actualité. À ce jour, il existe plusieurs projets de texte, le projet de loi sur les patrimoines ne concernant d'ailleurs pas que l'archéologie, mais tous les types de patrimoine. Le texte est enrichi et évolue au gré du dialogue, qui se poursuit.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – Avant de donner la parole à mes collègues, je pense que vous êtes le mieux à même de nous éclairer sur la question de la perception de la redevance d'archéologie préventive (RAP). J'espère que vous serez en mesure de nous rassurer quant à la résolution des problèmes qui ont été rencontrés.

M. Marc Drouet. – C'est en effet un sujet douloureux. Malheureusement, les termes du débat sont assez simples : vous avez, et nous vous en remercions, souhaité élargir l'assiette de la RAP à l'occasion du projet de loi de finances pour 2012. L'entrée en vigueur et la mise en application de cet élargissement de l'assiette se sont traduites par le maintien de deux filières de liquidation. La première est réalisée par les services régionaux de l'archéologie, qui liquident toutes les opérations d'aménagement soumises à étude d'impact.

La seconde filière est liquidée par les services du ministère du logement en ce qui concerne les opérations d'aménagement soumises à une autorisation d'urbanisme. L'élargissement de l'assiette a, d'une certaine manière, déséquilibré le rapport entre les deux filières : le rendement atteint 30 % pour le ministère de la culture et 70 % pour le ministère du logement. Les services de ce ministère ont par ailleurs rencontré une difficulté informatique au cours de la liquidation. Faute de dialogue établi entre le logiciel du ministère du logement et le celui du ministère des finances, le logiciel Chorus, les titres émis ont été bloqués. Le problème n'a pas pu être résolu rapidement : les premières difficultés sont apparues en mars 2013 et comme les titres liquidés ne pouvaient pas être transmis à la Direction générale des finances publiques (DGFIP), chargée du recouvrement puis du versement de la RAP, le flux de crédits a été interrompu. Le rendement de la RAP a été limité à la part prise en charge par le ministère de la culture. Les recettes ont ainsi diminué de 70 % par rapport à ce qui était initialement attendu. Au mois de mars 2014, le problème a finalement été réglé, une solution technique ayant été trouvée pour permettre le dialogue entre les logiciels respectifs des deux ministères. Les premiers recouvrements sont en cours et nous parviennent. L'année 2013 a été difficile. Le ministère de la culture a fait des avances systématiques sur le programme 175 Patrimoines, pour soutenir cette activité, ce qui n'était bien entendu, pas prévu. La résorption de ce stock de titres liquidés et non encore recouverts va prendre du temps. Nous souhaitons évidemment que le processus se fasse le plus rapidement possible. Je préciserai simplement que le problème se pose en termes de trésorerie car d'un point de vue budgétaire, la solution est trouvée. En effet, l'élargissement de l'assiette auquel vous avez consenti permet maintenant de disposer d'un équilibre pour le financement de l'INRAP, de la réalisation des diagnostics et du Fonds national d'archéologie préventive (FNAP). Ce dernier perçoit à peu près 30 % de la recette de la RAP pour financer des projets d'aménagements.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – Mes chers collègues, messieurs, je vous prie de bien vouloir excuser M. Vincent Eblé, notre rapporteur pour avis, actuellement coincé dans les embouteillages en cette journée de grèves.

M. Jacques Legendre. – Je me félicite de la tenue de cette table ronde, qui nous permettra de faire le point sur un dossier que notre commission suit depuis de nombreuses années.

Il nous a été indiqué qu'en matière d'archéologie, la première mission du ministère de la culture était une mission de conservation et je souhaiterais connaître les dispositions prévues dans le projet de loi à venir pour lutter contre les fouilles sauvages qui constituent des pratiques inadmissibles.

L'application de la loi du 1^{er} août 2003, modifiant la loi du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive, peut sembler insuffisamment souple, mais nous ne pouvons traiter différemment les entreprises publiques et les entreprises privées. Les collectivités territoriales, et certains particuliers, devant consentir à des efforts importants pour répondre aux obligations liées à l'archéologie préventive, nous devons exiger que les prestations effectuées répondent à certaines exigences en termes de qualité scientifique.

Les filières d'études archéologiques sont de plus en plus nombreuses et la communauté des spécialistes en archéologie est en développement, ce qui est une bonne chose. Nous devons cependant nous poser la question des débouchés offerts dans un domaine où, par définition, les marchés et donc les emplois sont limités.

Enfin, j'aimerais connaître la nature des rapports que vous entretenez avec le ministère de la recherche, qui a vocation à s'intéresser à votre activité, et dont des représentants auraient pu participer à cette table ronde.

M. Jean Boyer. – Il arrive que des particuliers, mus par leur individualisme plus que par l'intérêt collectif, bloquent certains projets au motif que des restes archéologiques se trouvent sur leur propriété. Un site préhistorique se trouve sur le territoire de ma commune et je voudrais savoir quelles règles s'appliquent en de telles circonstances pour déterminer la propriété du sol et celle du sous-sol ?

Par ailleurs, selon vous, la valeur d'un site archéologique dépend-elle plutôt de sa rareté ou de son ancienneté ?

M. Pierre Bordier. – La tenue de cette table ronde est bienvenue, trois ans après la publication du rapport d'information qu'Yves Dauge et moi-même avons produit sur l'archéologie préventive.

Si certaines préconisations de ce rapport, telle que l'organisation des rencontres de l'archéologie préventive, ont été mises en œuvre, j'observe que les choses ont peu évolué et que certains blocages persistent entre les différents acteurs.

M. Dubreuil nous a indiqué que l'INRAP s'attachait à ne consentir à aucun compromis en matière scientifique : comment doit-on interpréter ce propos par rapport aux autres acteurs ?

J'aimerais savoir si le Conseil national de la recherche archéologique (CNRA) associe davantage les acteurs privés intervenant dans ce domaine.

De même, le ministère de la recherche manifeste-t-il suffisamment d'intérêt pour une discipline qui relève aussi de sa compétence ? J'ai le sentiment que la réponse est toujours négative.

Je m'interroge enfin sur les conditions d'obtention des agréments donnés à certaines entreprises privées dont la qualité des prestations est notoirement insatisfaisante.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – Pour illustrer les propos de M. Legendre s'agissant des fouilles sauvages, je vous avouerais avoir été parfois surprise par la nature et la qualité de certains objets proposés à l'achat sur les sites de vente en ligne avec enchères entre particuliers. La convention CITES (*Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction*) a été signée pour définir des moyens de protection de la faune et de la flore. En outre, les industries du luxe ont très bien su prendre des dispositions pour lutter contre la vente en ligne de vêtements ou sacs de marque contrefaits. Une telle veille existe-t-elle pour la vente d'objets archéologiques ?

M. Pierre Dubreuil. – Permettez-moi de répondre en premier lieu à la question de MM. Jacques Legendre et Pierre Bordier, relative à la qualité scientifique : en disant qu'à l'INRAP il n'existe aucun compromis avec la qualité des prestations, je voulais dire que nous avons le plus haut degré d'exigence quant au résultat de nos travaux scientifiques. Le président de l'établissement – qui sera très prochainement nommé –, archéologue, le conseil scientifique et tous les agents sont les garants de cette qualité scientifique. Nous souhaitons que le même niveau d'exigence soit demandé à tous les opérateurs, notamment lors de l'examen du renouvellement de l'agrément.

Pour ce qui concerne la question des normes, je rappelle que lors d'un appel d'offres, le facteur prix est déterminant. Nous souhaitons simplement qu'il ne soit pas le seul et que soient également prises en compte les dimensions environnementale, sociale, d'hygiène et de sécurité. La Cour des comptes a d'ailleurs récemment transmis aux tutelles un référentiel relatif aux comptes de l'INRAP dans lequel elle appelle de ses vœux une normalisation permettant d'encadrer l'élaboration des devis d'opérations.

Pour répondre à votre interrogation sur d'éventuels blocages, mon point de vue est que des tensions entre opérateurs, notamment liées au facteur prix, sont nées de l'évolution du marché de l'archéologie préventive. En effet, ce dernier a connu une forte expansion pendant plusieurs années mais il est aujourd'hui en contraction en raison de la crise économique, du logement et de la construction. Dans ce contexte, nous souhaitons que le projet de loi sur les patrimoines organise davantage la coopération que la concurrence entre les différents acteurs. C'est dans cet esprit que s'inscrit l'ambition de mise en œuvre d'un pôle public qui serait capable de mettre fin aux dysfonctionnements que vous avez soulignés, dans l'intérêt de l'archéologie préventive et du patrimoine que vous avez voulu protéger à travers plusieurs lois successives.

Je regrette également l'absence du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche dont on commence à percevoir une meilleure implication, mais actuellement je reconnais que la tutelle n'est pas suffisante. Si l'INRAP doit devenir un véritable institut de recherche, alors il devra s'appuyer sur le ministère en charge de la recherche dont le rôle est essentiel.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – Je tiens à préciser que cette table ronde, comme les précédentes, vise à préparer les futurs travaux relatifs au projet de loi sur les patrimoines culturels, piloté exclusivement par le ministère de la culture. C'est la raison pour laquelle le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche n'était pas convié aujourd'hui.

M. Dominique Garcia. – La question de la formation mérite que l'on souligne le rôle de l'université qui a su accompagner la loi de 2003 et le développement de l'archéologie préventive en adaptant ses formations. Ainsi l'accent a été mis sur les techniques de terrain tandis que les maquettes pédagogiques ont été modifiées pour proposer des licences et masters professionnels et former les archéologues. On a observé une diversification des recrutements des archéologues, notamment dans le secteur de l'édition. La multiplication des titres de presse consacrés à l'archéologie illustre la mobilisation des connaissances archéologiques et l'intérêt croissant des citoyens.

Lors de la rédaction du Livre blanc, personne n'a remis en question le principe même de l'archéologie préventive, les contestations n'ayant visé que les modalités de mise en œuvre de la politique publique. On doit être fier de ce résultat aujourd'hui. Il me semble que dans les années à venir nous serons face à un défi de formation continue : il serait utile que les archéologues puissent revenir à l'université pour accompagner cette démarche universitaire.

Il y a 15 ans, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche négligeait l'archéologie préventive. Cependant aujourd'hui, elle constitue un enjeu fort notamment pour le CNRS qui a mobilisé des moyens importants en faveur des unités mixtes de recherche pour accompagner l'exploitation scientifique et la publication des résultats des fouilles. La politique d'archéologie préventive a permis l'émergence d'une archéologie nationale et un intérêt fort des universitaires pour les objets d'étude sur notre territoire.

Pour répondre à la question de M. Boyer sur les priorités, il est intéressant de noter que grâce à la loi, la notion de site archéologique a évolué, épousant une acception toujours plus large puisqu'aujourd'hui on considère un territoire et non plus un simple monument. Les opérations d'archéologie préventive peuvent être très utiles dans la redéfinition programmée des territoires. Je prendrai l'exemple de Caen pour illustrer mon propos, puisque le résultat de chantiers successifs a permis de redéfinir une communauté de communes. Les archéologues peuvent fournir des informations chronologiques utiles pour mettre en perspective l'aménagement du territoire - et par exemple prévenir les crues dans les zones à risque - et pour les acteurs économiques et sociaux.

M. Thomas Vigreux. – À l'issue de leur formation, les archéologues sont recrutés, par ordre de préférence, par l'INRAP, les collectivités territoriales puis les opérateurs privés. Ces derniers disposent toutefois de l'avantage d'embaucher en contrat à durée indéterminée, alors qu'à défaut de l'obtention d'un concours de la fonction publique territoriale, les collectivités ne proposent que des contrats à durée déterminée. Le système du concours ne me semble, à cet égard, guère adapté à assurer la pérennité de l'emploi aux archéologues recrutés par les collectivités territoriales, en conflit d'intérêt quotidien entre leur souhait de s'investir professionnellement dans un territoire et la nécessité de bénéficier d'une sécurité de l'emploi que seul le concours peut offrir. Cette réglementation peut conduire à rendre difficile l'obtention d'un agrément pour un service archéologique, tant le fonctionnement des ressources humaines en collectivités territoriales est inadapté. Ainsi, un service agréé doit disposer de spécialistes par période comme par thématique. Or, comment envisager qu'une collectivité territoriale prenne le risque de tels recrutements sans avoir la certitude préalable que son service d'archéologie sera *in fine* agréé ?

S'agissant des blocages que nombre d'entre vous avez évoqués, il me semble essentiel de faire vivre les conventions existant, dans le respect des spécificités locales et sur la base du volontariat, entre l'INRAP et les collectivités territoriales. J'userai, à cet égard, du terme « pôles publics » ; l'utilisation du pluriel différant de la situation monopolistique en vigueur jusqu'à la réforme de 2003. Les élus locaux commencent à peine à s'investir sur les questions complexes d'archéologie préventive : ne modifions pas, dès lors, le système en créant d'inutiles « usines à gaz ».

M. Bertrand Bakaj, membre du Syndicat national des professionnels de l'archéologie. – Notre syndicat avait déjà rencontré M. Jacques Legendre, il y a quelques années pour évoquer les questions relatives au rôle des opérateurs privés de l'archéologie préventive.

Pour revenir au projet de loi sur les patrimoines, sujet dont nous nous sommes quelque peu écartés, je partage l'exigence de qualité pour l'ensemble des opérateurs. Je m'étonne, en revanche, des demandes récurrentes de nouvelles normes en matière sécuritaire et environnementale, dans un contexte où le code du travail comme la convention collective applicable aux bureaux d'études apparaissent particulièrement contraignants en la matière. Les normes existent déjà même si, je vous l'accorde, leur application gagnerait à être mieux suivie et contrôlée.

Depuis la loi de 2003, se sont développées plusieurs structures privées dont certaines ont, depuis lors, disparu à défaut d'avoir mis en œuvre les moyens de mener efficacement leurs missions. J'avais évoqué ce risque à l'époque de la rédaction du Livre blanc : il est facile de fouiller un site, il l'est moins de rédiger des rapports. De fait, *a contrario* du risque de prolifération d'opérateurs privés évoqué par l'Assemblée nationale

lors des débats de 2003, on observe une régulation du marché et une stabilisation du nombre de ces opérateurs à une petite vingtaine. Je partage donc le sentiment exprimé par M. Thomas Vigreux s'agissant de la maturité progressivement atteinte par le système mis en place en 2003. Ne modifions donc pas inutilement la législation, hormis sur quelques adaptations mineures et consensuelles, notamment pour ce qui concerne le mobilier archéologique.

Enfin, s'agissant des problématiques scientifiques, je ne peux que constater que les exigences demandées en la matière aux opérateurs privés ne sont pas logiquement suivies de la participation de ces derniers aux instances scientifiques de l'archéologie préventive. À titre d'exemple, et comme le proposait pourtant dès juillet 2011, le rapport « *Archéologie préventive : pour une gouvernance au service de la recherche* » de MM. Pierre Bordier et Yves Dauge, il conviendrait qu'un représentant des opérateurs privés soit membre de droit du CNRA. Il me semblerait également utile que nos salariés, dont le niveau de qualification est identique à celui des archéologues en poste à l'INRAP ou dans les collectivités territoriales, soient autorisés à intégrer des unités mixtes de recherche (UMR) mais également à bénéficier de jours homme/recherche dans le cadre de projets d'activités scientifiques (PAS). Sur ce point, je regrette que, dans sa lettre adressée à M. Garcia en date du 23 octobre dernier, Mme Aurélie Filippetti, ministre de la culture et de la communication, se montre si réservée sur l'intégration d'archéologues salariés des opérateurs privés comme membres de droit des UMR, cette position me semblant contraire aux qualités scientifiques exigées de ces mêmes archéologues.

S'agissant des blocages évoqués, ils m'apparaissent en réalité procéder plus de problèmes de personnes que du système lui-même, même si ce dernier peut, à certains égards, sembler conservateur. Peut-être un renouvellement générationnel permettra-t-il de lever les quelques obstacles constatés ? Il est exact, en revanche, qu'après l'embellie économique des années 2006 à 2008, le marché de l'archéologie préventive connaît une contraction préoccupante. Les opérations sont moins nombreuses et chaque structure répond à l'ensemble des appels d'offres, concurrence effrénée qui génère craintes et crispations. Toutefois, si le marché de l'archéologie préventive connaissait un nouveau regain, il conviendrait de le réguler : les opérateurs privés pourraient alors constituer d'utiles variables d'ajustement dans un contexte où l'INRAP, comme les collectivités territoriales, voient leurs effectifs contraints.

M. Dominique Garcia. – En tant que vice-président du CNRA, j'ai à cœur de rappeler que les décisions prises par notre institution sur les demandes d'agrément des services territoriaux ou des opérateurs de l'archéologie préventive s'appuient sur des expertises confiées à deux membres du Conseil national avec l'aide des services régionaux d'archéologie. Sur cette base, et à l'issue d'un débat constructif entre collègues, un vote, dont le résultat est le plus souvent tranché, permet au CNRA de prendre des décisions éclairées. À titre d'exemple, vingt-huit voix sur un total de trente se sont prononcées en faveur de l'agrément de l'entreprise suisse Archeodunum, malgré les craintes que ce type de société peut susciter chez certains scientifiques. Dans ce cadre, il ne me semble pas problématique qu'un représentant des opérateurs privés soit membre de droit du conseil, dès lors qu'il y siège en qualité d'expert scientifique.

J'ajouterai que, pour ma part, je ne constate pas de réelles crispations autour de l'agrément de tel ou tel acteur. Le Livre blanc a, en effet, largement contribué à apaiser les craintes des uns et des autres. Il convient désormais d'apprendre à toujours mieux travailler ensemble, qu'il s'agisse de fédérer les énergies comme l'appelaient de ces vœux M. Pierre Dubreuil ou de développer des pôles publics à l'instar de la proposition de M. Thomas Vigreux. En tout état de cause, nombreux sont déjà les exemples de coopération. Ainsi, c'est

en s'associant avec l'INRAP, qui disposait de préhistoriens compétents, que le service d'archéologie préventive de Nice, à court de préhistoriens, a pu être agréé.

M. Pierre Dubreuil. – Ces partenariats existent en effet déjà. Lorsqu'il manque un spécialiste de tel ou tel champ ou de telle ou telle période, l'INRAP joue pleinement son rôle. Doit-on aller plus loin ? Je le pense. Nous devons renforcer les conventions entre les collectivités territoriales et l'INRAP. Il est inutile de les remettre en cause, nous devons simplement les appliquer et organiser les partenariats avec plus de volonté.

En revanche, il faut tenir compte des contraintes spécifiques de service public qui pèsent sur l'INRAP. Il doit prendre en charge le diagnostic lorsque les collectivités territoriales ne le font pas. Rappelons que deux tiers des collectivités territoriales n'ont pas de service agréé. Dans ces conditions, je dénonce les risques de concurrence lorsque les services des collectivités se concentrent sur les chantiers rentables et laissent les autres à l'INRAP. Il nous faut plutôt une convention globale qui comprenne le diagnostic et les fouilles. Le système actuel encourage une concurrence parfois peu saine qu'il faut encadrer davantage dans le respect des missions de service public.

M. Marc Drouet. – Le pillage est malheureusement une réalité mais le ministère en fait une de ses priorités d'action dans la lignée du rapport du CNRA de 2011. Nous entreprenons parallèlement des actions pédagogiques et répressives.

Les actions pédagogiques tiennent compte du fait que le pillage est fréquemment dû à des utilisateurs de détecteurs de métaux. La loi oblige le vendeur de ces instruments à rappeler leur condition d'utilisation. En particulier, il est interdit de s'en servir pour des fouilles archéologiques sans autorisation préalable. L'encadrement de l'utilisation est donc sévère mais force est de constater le décalage entre les possibilités laissées aux détenteurs de détecteurs de métaux et le nombre de ventes de ces instruments réalisées chaque année. Une association d'utilisateurs a d'ailleurs saisi la Commission européenne d'un recours contre la loi française qu'elle considère contraire aux règles du marché intérieur. La défense du ministère repose sur le principe bien stabilisé que la liberté d'achat est garantie mais que la loi peut encadrer l'utilisation. Il y a bien un besoin d'explication et de pédagogie ; c'est pourquoi le ministère de la culture a publié des plaquettes synthétiques qu'il diffuse régulièrement.

En fait d'action pénale, le ministère de la culture a entrepris une sensibilisation des services de police et de gendarmerie ainsi que des douanes. Un agent du ministère est affecté spécialement aux relations avec ces services et travaille avec l'office spécialisé en la matière. La sensibilisation concerne également les magistrats grâce à des formations dispensées à l'école nationale de la magistrature. Il est essentiel que l'appareil judiciaire comprenne la nécessité de poursuivre les infractions à la législation sur le patrimoine.

J'ai personnellement été entendu comme expert dans une affaire jugée par le tribunal de Melun. En collaboration avec les douanes et la gendarmerie, nous étions parvenus à débusquer un réseau très organisé. En remontant la filière, nous avons réussi à saisir un butin colossal de pièces de l'époque du bronze dont le total excédait la collection exposée au musée national d'archéologie de Saint-Germain-en-Laye. Beaucoup avaient pourtant déjà été écoulées sur Internet. C'est la raison pour laquelle nous exerçons une veille sur les sites et que nous envoyons systématiquement un courrier aux responsables dès que nous observons une vente en ligne suspecte. Il est clair que les opérateurs ne connaissent pas la législation sur le patrimoine, mais ils sont en général très réceptifs à nos demandes.

Outre la question du pillage c'est le régime de propriété des vestiges qui occupe particulièrement les services du ministère ces temps-ci. Ce régime est en effet très éclaté puisqu'il faut distinguer entre les vestiges mobiliers et immobiliers, entre les produits d'une fouille préventive d'une fouille délibérée et d'une découverte fortuite, ainsi qu'entre les recherches maritimes et terrestres. Nous avons l'ambition de rassembler ces différents régimes au sein d'un nouveau cadre unifié et refondu. En tout état de cause, il nous faudra respecter la Constitution, les normes communautaires et le code civil. C'est une tâche très ardue ; l'objectif est bien de pouvoir établir la propriété de l'État, en conservant la faculté, pour les collectivités territoriales, de disposer des objets pour les présenter au public et en faisant obligation aux éventuels propriétaires privés de contribuer financièrement à la conservation des sites. Comme exemple de gestion privée, j'aimerais donner l'exemple remarquable de la grotte des trois frères qui présente des conditions de visite et de conservation excellentes.

La réunion est levée à 12 heures.

**COMMISSION DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES
INFRASTRUCTURES, DE L'EQUIPEMENT ET DE L'AMENAGEMENT
DU TERRITOIRE**

Mardi 10 juin 2014

- Présidence de M. Raymond Vall, président -

**Sobriété, transparence et concertation en matière d'exposition aux ondes
électromagnétiques – Suite de l'examen du rapport pour avis**

La commission poursuit l'examen du rapport pour avis sur la proposition de loi n° 310 (2013-2014), adoptée par l'Assemblée nationale, relative à la sobriété, à la transparence et à la concertation en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques.

La réunion est ouverte à 12 heures 15

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – Nous avons tous souhaité reporter à aujourd'hui l'examen des amendements sur la proposition de loi relative à la sobriété, à la transparence et à la concertation en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques.

M. Michel Teston. – Ne pouvant être parmi nous, Ronan Dantec, unique représentant du groupe écologiste dans notre commission, m'a demandé d'indiquer qu'il est opposé à tous les amendements du rapporteur.

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – Les amendements que je vous présente clarifient la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, en renforçant l'information du maire sans le placer au cœur de la procédure d'implantation des antennes relais.

Nous vivons dans un environnement baigné par les ondes : radio, télévision, radars, réseaux professionnels, téléphonie mobile, wifi, microondes, compteurs intelligents, etc. Les émetteurs de radio et de télévision fonctionnent 24 heures sur 24 depuis plus de 50 ans sans qu'aucun danger pour la santé des riverains n'ait été constaté. À la suite du Grenelle des ondes, diverses expérimentations ont été menées dans le cadre du comité opérationnel (Comop), puis du comité de pilotage (Copic), qui ont permis de mieux caractériser l'exposition environnementale de la population aux ondes provenant des antennes de téléphonie mobile. Sur seize zones d'expérimentation, urbaines, rurales, périurbaines et montagneuses, environ 90 % des niveaux d'exposition sont inférieurs à 0,7 volt par mètre, et 99 % sont inférieurs à 2,7 volts par mètre. Les valeurs limites réglementaires, définies par un décret de 2002, sur la base de seuils définis par l'Organisation mondiale de la santé, sont comprises entre 40 et 61 volts par mètre. Le constat est sans appel : où qu'on se situe sur le territoire, l'exposition environnementale aux ondes de la téléphonie mobile est particulièrement faible, bien en-deçà des normes en vigueur. Rappelons en outre que la multiplication des antennes relais réduit l'exposition environnementale : plus le réseau d'antennes est dense, plus leurs émissions sont faibles.

Aucun risque sanitaire n'est avéré. Selon le rapport de 2013 de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), référence en

la matière, des effets biologiques peuvent être observés en-deçà des valeurs limites d'exposition aux radiofréquences définies au niveau international. Pour autant, ses experts n'ont pu établir de lien de causalité entre ces effets et d'éventuels effets sanitaires. Les conclusions de l'évaluation des risques ne mettent pas en évidence d'effets sanitaires avérés. Il n'est donc pas utile de redéfinir les valeurs limites d'exposition aux ondes.

Certaines publications évoquent une augmentation possible du risque de tumeur cérébrale, sur le long terme, pour les utilisateurs intensifs de téléphones portables. L'Anses émet trois recommandations : réduire l'exposition des enfants en incitant à un usage modéré et en privilégiant le kit main-libre ; pour les adultes utilisateurs intensifs de téléphonie mobile en mode conversation, recourir au kit main-libre et aux terminaux ayant un faible débit d'absorption spécifiques (DAS) ; enfin, étudier la multiplication du nombre d'antennes relais afin de réduire les niveaux d'exposition. Le rapport ne dit rien d'autre : pas de risque avéré sur l'exposition environnementale, mais vigilance sur l'usage du terminal mobile.

La responsabilité de l'État est pleine et entière dans la procédure d'implantation des antennes-relais : l'Agence nationale des fréquences est seule compétente pour coordonner l'implantation sur le territoire national des stations radioélectriques de toute nature, et pour veiller au respect des valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques. Le pilotage par l'État doit garantir un niveau élevé et uniforme de protection de la santé et un fonctionnement optimal des réseaux, notamment par une couverture complète du territoire. La seule compétence du maire, qui lui vaut d'être informé, tient à ses pouvoirs en matière d'urbanisme, toute implantation d'antenne nécessitant une déclaration de travaux. N'oublions pas que le téléphone mobile sauve aussi des vies !

Mme Chantal Jouanno. – L'avis de l'Anses doit être le socle de notre raisonnement. La proposition de loi se focalise sur la téléphonie mobile, or il faudrait prendre en compte l'ensemble des radiofréquences. Le législateur serait d'ailleurs fondé à demander une cartographie de celles-ci. Les points atypiques doivent être appréhendés toutes radiofréquences confondues : la téléphonie mobile n'est pas seule concernée. Leur définition mériterait également d'être précisée.

On ne peut prouver que les effets biologiques, qui sont surtout thermiques, ont des effets sanitaires. Ce texte est sans doute de bonne volonté, mais le vrai problème que pose le téléphone portable est celui de son usage par les enfants. Le Sénat avait voté naguère l'interdiction du téléphone portable à l'école et au collège, mesure de bon sens malheureusement retoquée à l'Assemblée nationale sous la pression de certains acteurs, et de l'Éducation nationale !

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – Oui à la précaution et à la modération, mais attention à ne pas jeter le doute, par un texte de loi, sur tout un secteur, au risque de placer les maires dans des situations très délicates. Certaines mesures relèvent de la notice d'utilisation, pas de la loi. J'avoue mon malaise devant un texte aussi large, aussi vague, qui risque de créer des situations très difficiles à gérer.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Titre I^{er}

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – L'amendement n°1 substitue la notion de maîtrise de l'exposition aux champs électromagnétiques à celle de modération. Au-

délà de l'imprécision juridique du terme, modération implique une réduction de l'exposition, qui est déjà très faible et strictement encadrée, sans suspicion de risque sanitaire.

M. Michel Teston. – Si « modération » est sans doute imprécis, le terme de « maîtrise » est-il pour autant adapté quand il s'agit de l'exposition aux ondes électromagnétiques, par définition peu maîtrisable ? Nous nous abstiendrons.

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – L'amendement reprend une recommandation de l'Anses.

Mme Chantal Jouanno. – Nous nous abstiendrons également, faute d'avoir pu échanger avec l'Anses.

L'amendement n° 1 est adopté.

Article 1^{er}

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – Même objet pour l'amendement n° 2.

L'amendement n° 2 est adopté.

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – L'amendement n° 3 supprime la référence à l'obligation pour l'Agence nationale des fréquences d'effectuer un recensement national des points atypiques du territoire, qui est rappelée plus loin. Il supprime également la possibilité pour les occupants de locaux d'habitation de s'opposer à la mise à disposition du public des résultats des mesures d'exposition réalisées par l'Agence. Il est incohérent d'introduire une obligation d'information pour ensuite dissimuler l'information à des tiers !

L'amendement n° 3 est adopté.

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – L'amendement n° 4 supprime les alinéas 5 à 8, qui réécrivent l'article L. 34-9-1 du code des postes et des communications électroniques, relatif aux valeurs limites de l'exposition aux ondes, pour y ajouter des dispositions relatives à l'information et à la concertation. Or la concertation et l'information relèvent plutôt de l'article L. 34-9-2.

M. Michel Teston. – La proposition de loi supprime l'article L. 34-9-2 pour réécrire l'article L. 34-9-1, ce qui nous paraît cohérent. Nous nous abstiendrons en attendant l'examen du texte par la commission des affaires économiques et la séance publique.

L'amendement n° 4 est adopté.

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – L'amendement n° 5 supprime les alinéas 9 à 14 qui indiquent que la procédure d'implantation des réseaux de communications électroniques doit reposer sur la concertation, l'information, le rôle des maires, ou encore la médiation par le préfet. Ces points sont développés par la suite.

L'amendement n° 5 est adopté.

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – L'amendement n°6 supprime un alinéa dépourvu de portée juridique.

L'amendement n° 6 est adopté.

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – L'amendement n°7 supprime un alinéa qui reprend mot pour mot le droit existant.

M. Michel Teston. – Par cohérence avec notre position sur l'amendement n°4, nous nous abstiendrons.

L'amendement n° 7 est adopté.

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – L'amendement n° 8 supprime les alinéas 17 à 19, car il n'est pas opportun de placer le maire au cœur de la procédure d'implantation des antennes-relais. Le code des postes et des communications électroniques charge l'Agence nationale des fréquences de coordonner l'implantation sur le territoire national des stations radioélectriques de toute nature, et de veiller au respect des valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques. Le législateur a organisé une police spéciale des communications électroniques confiée à l'État. S'il a par ailleurs prévu que le maire serait informé, à sa demande, de l'état des installations exploitées sur le territoire de la commune, celui-ci ne saurait adopter une réglementation relative à l'implantation des antennes relais sur son territoire. Dès lors, prévoir systématiquement une transmission pour instruction des dossiers au maire ne paraît ni utile ni souhaitable.

Mme Chantal Jouanno. – Les élus locaux de notre groupe sont favorables à une information préalable. Nous voterons contre l'amendement.

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – Si encore la proposition de loi faisait du maire le destinataire de la demande....

Mme Chantal Jouanno. – Vous accepterez donc nos amendements !

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – Je suis maire moi-même, nous sommes demandeurs d'information. Mais ce texte nous envoie au front, sans armes, sans compétences, sans moyens ! D'ordinaire, le préfet se sort de ce type d'imbroglios en arguant précisément de l'absence d'information sur les risques.

M. Michel Teston. – Sensibles à ces arguments, nous voterons cet amendement. Reste qu'il existe une police spéciale, de la compétence de l'État.

L'amendement n° 8 est adopté.

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – L'amendement n° 9 prévoit une transmission systématique par les opérateurs du dossier établissant l'état des lieux de l'installation au maire et au président de l'EPCI concernés.

M. Michel Teston. – Nous nous abstiendrons.

L'amendement n° 9 est adopté.

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – L'amendement n° 10 remplace le mot « simulation » par celui d' « estimation », plus conforme à la terminologie employée en matière d'évaluation de l'exposition créée par une antenne-relais avant son implantation.

M. Michel Teston. – « Simulation » me paraît plus précis que « estimation ». Nous sommes donc très réservés, et nous abstiendrons.

Mme Anne-Marie Escoffier. – Ces deux termes ne signifient pas du tout la même chose ! L'estimation est une mesure : c'est bien de cela dont nous avons besoin.

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – Les opérateurs ne sauraient être tenus à de simples simulations.

L'amendement n° 10 est adopté.

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – Le contenu du rapport de mesures effectué à la demande du maire ne relève pas du domaine législatif.

L'amendement n° 11 est adopté.

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – L'amendement n° 12 précise que l'Agence nationale des fréquences devra mettre à la disposition des communes une carte à l'échelle communale des antennes relais existantes d'ici le 31 décembre 2015, et non « dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi », afin de rendre plus lisible cette échéance.

M. Michel Teston. – Cela revient à peu près au même. Nous nous abstiendrons.

L'amendement n° 12 est adopté.

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – L'amendement n° 13 mentionne les points atypiques, qui sont des points de mesure où les expositions du public au champ électromagnétique sont les plus fortes à l'échelle nationale. Là encore, la rédaction initiale est beaucoup trop imprécise.

M. Michel Teston. – Je comprends votre préoccupation, mais je ne suis pas convaincu que le terme « atypique » soit plus précis. Nous nous abstiendrons.

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – L'amendement n° 15 définira ce qu'est un point atypique.

Mme Chantal Jouanno. – Nous voterons cet amendement, qui est conforme à l'avis de l'Anses.

L'amendement n° 13 est adopté.

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – L'amendement n° 14 renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de définir la composition et le fonctionnement du comité national de dialogue créé au sein de l'Agence nationale des fréquences.

L'amendement n° 14 est adopté.

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – L'amendement n° 15 définit les points atypiques selon la définition de l'Agence nationale des fréquences.

L'amendement n° 15 est adopté.

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – Dans la mesure où les points atypiques ne présentent pas de risque sanitaire mais que leur résorption relève plutôt d’une démarche d’acceptabilité sociétale, il n’y a pas lieu de mettre en demeure les administrations et autorités affectataires concernées : privilégions la concertation.

L’amendement n° 16 est adopté.

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – La référence, imprécise, aux personnes vulnérables présuppose l’existence d’un risque sanitaire qui n’est ni avéré ni probable. Le décret définira les modalités de colocalisation des antennes relais et de mutualisation des installations.

L’amendement n° 17 est adopté.

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – L’amendement n° 18 est de cohérence.

M. Michel Teston. – Nous nous abstenons.

L’amendement n° 18 est adopté.

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – *Idem* pour l’amendement n° 19.

L’amendement n° 19 est adopté.

Article 2

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – L’amendement n° 20 supprime la référence aux protocoles de mesure, qui ont été harmonisés par l’arrêté du 3 novembre 2003. D’autre part, il remplace le terme de simulation par celui d’estimation.

M. Michel Teston. – Nous nous abstiendrons, par cohérence.

L’amendement n° 20 est adopté.

Titre II

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – L’amendement n° 21 supprime la notion de protection du public, les travaux scientifiques récents ne mettant pas en évidence de risque sanitaire. Il supprime également la mention des « utilisateurs », comprise dans la notion plus large de « public ».

Mme Chantal Jouanno. – Pourquoi supprimer la mention des « utilisateurs » ? Elle a du sens.

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – La notion de public est plus large ; elle comprend ainsi les personnes qui habitent à proximité d’une antenne relais, sans être pour autant utilisateurs.

Mme Chantal Jouanno. – Le DAS, qui figure sur les téléphones portables, concerne spécifiquement les utilisateurs. C’est une bonne mesure, prônée par l’Anses.

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – Soit, je propose de supprimer le III de l'amendement et de conserver la référence aux utilisateurs.

L'amendement n° 21 rectifié est adopté.

Article 4

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – L'amendement n° 22 précise la portée de l'obligation d'indiquer le débit d'absorption spécifique (DAS). Il s'agit de viser en particulier les tablettes, dont l'utilisation va croissante, et qui sont le plus souvent utilisées à proximité du corps.

Mme Chantal Jouanno. – Bien.

M. Michel Teston. – La proposition de loi propose déjà d'étendre cette obligation aux tablettes. Qu'apporte l'amendement ?

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – La tablette n'est pas utilisée comme un téléphone, contre l'oreille. Il serait utile que le consommateur connaisse le DAS.

Mme Chantal Jouanno. – L'amendement a l'avantage d'être ouvert : on ne connaît pas les équipements du futur...

M. Michel Teston. – Nous nous abstiendrons, en attendant l'examen en séance.

L'amendement n° 22 est adopté.

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – Mesure de cohérence avec les votes précédents pour l'amendement n° 23.

L'amendement n° 23 est adopté.

Article 5

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – L'extension de l'interdiction de la publicité à destination des moins de quatorze ans à tous les équipements terminaux radioélectriques n'est pas souhaitable. L'Anses recommande la précaution uniquement dans l'usage du téléphone en mode conversation, téléphone contre l'oreille. Il n'est donc pas opportun d'appliquer la même interdiction aux tablettes.

Mme Chantal Jouanno. – Encore une fois, nous ne connaissons pas les équipements du futur. Même si la rédaction n'est guère précise, nous faisons confiance à l'exécutif pour adapter cette liste au fur et à mesure.

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – Il y a aussi un enjeu économique.

L'amendement n° 24 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° 25 est adopté.

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – L'amendement n° 26 prévoit une sanction en cas de non-respect de l'obligation de mentionner l'usage d'un kit oreillette pour diminuer l'exposition aux ondes lors de l'utilisation d'un téléphone en mode conversation.

L'amendement n° 26 est adopté.

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – L'amendement n° 27 supprime une redondance.

L'amendement n° 27 est adopté.

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – L'amendement n° 28 supprime l'obligation faite à l'opérateur de fournir un kit oreillette adapté aux moins de 14 ans lors de l'achat d'un téléphone mobile, et renvoie la définition des caractéristiques techniques de l'objet à un décret en Conseil d'État. Les kits existants peuvent être utilisés par de jeunes adolescents ; aux parents de s'assurer que les jeunes enfants ne se servent pas du portable !

M. Michel Teston. – Sur un sujet aussi sensible, ne craignons pas d'être redondants. Nous nous abstiendrons.

Mme Chantal Jouanno. – Je préférerais moi aussi conserver ces alinéas.

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – Cette obligation est inapplicable ! Comment feront les fournisseurs ? Va-t-on prévoir une oreillette adulte et une oreillette enfant dans chaque coffret ? Voyons !

Mme Odette Herviaux. – Il me semble avoir entendu que la taille de l'oreille ne change pas avec l'âge.

Mme Chantal Jouanno. – Pas plus que celle de la pupille.

Mme Anne-Marie Escoffier. – C'est exact. L'oreille est le résumé du corps. Elle est à la taille du corps, et ne bougera pas.

Mme Hélène Masson-Maret. – Tout de même, les bébés ne naissent pas avec des oreilles de Dumbo !

M. Francis Grignon. – Dans un autre registre, un ami qui porte un appareil auditif me dit qu'il ne peut téléphoner avec...

M. Michel Teston. – Gageons qu'il n'a pas 14 ans.

L'amendement n° 28 est adopté.

Mme Chantal Jouanno. – J'avais demandé, à l'époque, si les fournisseurs ne pouvaient pas prévoir un appareil avec oreillette intégrée, afin qu'ils ne puissent être utilisés sans. Mais cela n'a pas pris.

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – On peut imaginer qu'un enfant de 14 ans utilise le haut-parleur.

Mme Hélène Masson-Maret. – Les choses ne sont pas simples, quand il s'agit d'appareils nocifs à destination des enfants.

Mme Chantal Jouanno. – Les parents préfèrent se mobiliser contre les antennes relais plutôt que de limiter l'usage que leurs enfants font du téléphone !

Mme Hélène Masson-Maret. – Rares sont les parents exemplaires.

Article 7

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – L'amendement n° 29 supprime l'interdiction d'installer des équipements wifi dans les espaces dédiés à l'accueil, au repos et aux activités des moins de trois ans, à désactiver le wifi dans les écoles primaires lorsqu'il n'est pas utilisé pour des activités pédagogiques, et à informer le conseil d'école de toute nouvelle installation d'un réseau radioélectrique. Vous imaginez la responsabilité que cet article ferait porter sur les enseignants, sur les maires, contre lesquels des parents pourraient se retourner ?

Mme Hélène Masson-Maret. – Votre rapport est d'une grande sagesse, mais la question interpelle tout de même... Les maires sont pris en tenailles.

M. Michel Teston. – L'interdiction du wifi dans les espaces qui accueillent de jeunes enfants me paraît utile, et je me laisserais volontiers aller à voter contre cet amendement. Nous nous abstiendrons néanmoins.

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – Sur quoi repose cette peur du wifi ? Sur quelles données scientifiques ou techniques s'appuie-t-elle ? Le wifi est partout ! On jette la suspicion sur l'école, alors que les enfants sont bien plus exposés chez eux !

M. Francis Grignon. – C'est vrai : à Paris, on capte d'ailleurs le wifi des voisins.

M. Michel Teston. – Il faut faire un geste...

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – On va mettre les maires et les enseignants en difficulté, alors que cette crainte n'est pas fondée !

M. Michel Teston. – Je reste réservé.

Mme Hélène Masson-Maret. – Une telle interdiction sera peut-être pertinente dans dix ans, mais pas en l'état actuel des connaissances scientifiques.

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – Je suis de votre avis.

Mme Anne-Marie Escoffier. – N'oublions pas que dans les écoles, tout est informatisé. Si le wifi est indisponible, le directeur d'école va-t-il devoir se rendre au café internet du coin pour remplir ses tâches administratives ?

M. Jean-Jacques Filleul. – L'article prévoit l'information du conseil d'école de toute nouvelle installation d'un réseau radioélectrique, ce qui est déjà le cas.

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – On imagine le désordre créé par une telle mesure dans les conseils d'école !

M. Jean-Jacques Filleul. – Je préfère la concertation à l'installation sans débat.

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – Cela créerait des disparités territoriales selon la composition des conseils d'école ; certains enfants ne pourraient pas être initiés aux nouvelles technologies.

Mme Hélène Masson-Maret. – D'autant que le texte ne précise pas s'il s'agit d'écoles publiques ou privées.

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – Certaines écoles pourraient même en faire un argument de promotion : « chez nous, pas de wifi ! ».

Mme Chantal Jouanno. – Je suis opposée à la suppression du I qui concerne les enfants de moins de trois ans.

L'amendement n° 29 est adopté.

Article 8

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – S'il est nécessaire de réaliser une étude sur la prise en compte de l'électro-hypersensibilité, il convient de ne pas présumer de ses conclusions. Or la rédaction semble présupposer l'existence d'un lien de causalité entre cette pathologie et l'exposition aux ondes.

Mme Chantal Jouanno. – De mémoire, sous la précédente législature, le Sénat, soutenu par le gouvernement de l'époque, avait voté le principe d'un rapport au Parlement sur la prise en charge des personnes électro-sensibles. Je ne sais s'il a été publié.

L'amendement n° 30 est adopté.

Intitulé de la proposition de loi

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – L'amendement n° 31 supprime la référence à la notion de « sobriété » qui n'est présente nulle part ailleurs dans la proposition de loi. Les études sanitaires récentes, notamment celle de l'Anses, ne font pas apparaître de risque justifiant la mise en place d'une politique de sobriété. Il complète toutefois l'intitulé de la proposition de loi pour ajouter la notion d'information.

M. Michel Teston. – La sobriété a pourtant des mérites dans bien des domaines ! Ce terme a ici toute sa place. Qu'importe s'il n'est pas repris dans le reste du texte ? Je suis pour un usage sobre.

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – Ce terme porte un jugement de valeur sur la dangerosité des ondes. Quand on habite à côté d'une antenne, il n'est pas question de sobriété ! *Idem* quand on utilise un kit mains libres.

Mme Hélène Masson-Maret. – Utiliser ce terme, c'est porter un jugement négatif sur la modernité.

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – Transparence, concertation, information sont des mots forts, qui devraient suffire. Il n'y a pas lieu de jeter la suspicion.

Mme Hélène Masson-Maret. – C'est le propre d'une idéologie galopante, qui s'en prend au mode de vie des gens. Sur le loup, les mêmes en ont fait une religion !

M. Francis Grignon. – Chez moi, c'est le hamster.

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – Les termes retenus doivent pouvoir rassembler.

L'amendement n° 31 est adopté.

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – Espérons que nos collègues de la commission des affaires économiques seront sur la même longueur d'ondes.

Mme Hélène Masson-Maret. – Avons-nous adopté votre excellent rapport ?

M. Raymond Vall, président et rapporteur. – Nous ne sommes saisis que pour avis. Nous devons en rester là.

La réunion est levée à 13 heures 20

Nocivité du diesel pour la santé – Examen du rapport pour avis

La commission examine le rapport pour avis sur la proposition de loi n° 496 (2013-2014), relative à la nocivité du diesel pour la santé.

La réunion est ouverte à 15h05.

M. Raymond Vall, président. – Nous examinons pour avis la proposition de loi présentée par Mme Aline Archimbaud et les membres du Groupe écologiste, relative à la nocivité du diesel pour la santé et déposée sur le bureau du Sénat le 5 mai dernier. En plus de notre rapporteure pour avis, Mme Odette Herviaux, nous entendrons l'auteure de ce texte.

Mme Odette Herviaux, rapporteure pour avis. – Si le titre indique que cette proposition de loi est relative à la nocivité du diesel pour la santé, son dispositif est en réalité un peu différent, même s'il n'est pas sans lien, puisqu'il vise à créer une nouvelle taxe additionnelle sur les véhicules diesel dans le but de renchérir progressivement leur prix et de parvenir – je cite l'exposé des motifs – à une « *quasi-extinction de la filière d'ici dix ans* ».

L'article unique est donc simple : il insère dans le code général des impôts une taxe additionnelle sur les certificats d'immatriculation de véhicules diesel d'un montant de 500 euros, revalorisée de 10% tous les ans. L'entrée en application est prévue dans un délai de six mois.

Une précision : tel qu'il est rédigé, cet article applique la taxe à tous les véhicules diesel, alors que l'exposé des motifs souligne qu'elle doit viser les seuls véhicules neufs ; dans mon rapport, je m'en suis tenue à cette intention.

Nous sommes tous conscients de l'importance du débat de santé publique qui est en jeu – et c'est bien l'une des ambitions de ce texte, que d'alerter, de dire, de débattre, d'informer et de réfléchir collectivement pour trouver une réponse adaptée : « *c'est une question de responsabilité* », comme l'indique l'exposé des motifs. Les pics de pollution de mars dernier ont marqué nos esprits ; mais, au-delà, nous avons aujourd'hui suffisamment d'informations pour ne pas dire, demain, que nous ne savions pas.

On le sait : les fumées émises par les moteurs diesel ont un impact sur notre santé, elles contiennent un peu moins de CO₂ que les moteurs à essence – 123 grammes par

kilomètre contre 127 grammes pour les véhicules à essence en 2012 –, mais elles contiennent d'autres substances nocives, en particulier des oxydes d'azote, les NOx, et les fameuses particules fines ; ces particules fines peuvent atteindre 10 micromètres, mais les plus petites d'entre elles, les PM 2,5, font moins de 2,5 micromètres et ce sont elles qui pénètrent le plus profondément nos poumons, s'y accumulent dans les alvéoles et, de là, peuvent passer dans notre sang.

Si les véhicules diesel et les transports en général ne sont pas les seuls à émettre de telles particules, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) a établi que le transport routier avait contribué à environ 19% des émissions de particules fines PM 2,5 dans l'air en 2010. C'est une moyenne, qui ne se focalise pas sur les pics de pollution. Autre donnée : le secteur des transports occasionne plus de la moitié des émissions d'oxyde d'azote.

Les conséquences de ces substances sur notre santé sont connues.

D'une manière générale, l'exposition à ces particules fines entraîne un vieillissement prématuré et affecte l'appareil cardio-vasculaire. Elles sont également à l'origine de pathologies pulmonaires, comme la bronchite ou l'asthme.

Un impact des particules fines issues du trafic routier a aussi récemment été observé dans une étude en Californie sur les naissances prématurées et le faible poids de naissance.

L'Institut de veille sanitaire, que nous avons interrogé, relève aussi que l'exposition aux particules aggrave d'une manière générale les symptômes de nos pathologies chroniques en quelques heures ou quelques jours après l'exposition, y compris à des concentrations faibles.

Les chiffres dont nous disposons ne distinguent certes pas l'aggravation de la mortalité due spécifiquement au diesel, parmi les autres sources de pollution. L'an passé, l'Anses a lancé une grande étude sur les particules fines présentes dans l'air, notamment celles émises par les véhicules diesel, pour déterminer l'origine et le profil de ces substances, qui aujourd'hui ne font l'objet que de mesures massiques et non par profil.

Malgré cette limite, on sait aujourd'hui que les particules fines sont une source de mortalité et que les véhicules diesel ont une part importante dans les émissions – en 2010, le Centre interprofessionnel technique d'étude de la pollution atmosphérique évalue la part des véhicules diesel à 12 % du total des particules fines.

L'exposé des motifs cite le chiffre de 42 000 morts prématurées – c'est-à-dire de vies raccourcies d'au moins dix années – à cause de l'exposition à ces particules ; ce chiffre provient d'un rapport du programme « Air Pur pour l'Europe » de 2005 qui s'appuie lui-même sur des mesures réalisées en 1997.

Les études les plus récentes, par exemple celles du Programme de surveillance air et santé de l'Institut de veille sanitaire, établissent un lien entre les variations d'un jour à l'autre des niveaux de pollution et celles de la mortalité pour différentes causes dans plusieurs villes françaises.

Une enquête portant sur la période 2000-2006 montre que la mortalité non-accidentelle journalière augmente lorsque les concentrations en particules PM 2,5

s'accroissent. En Île-de-France par exemple, l'augmentation des concentrations s'accompagne également d'un bond de 2 à 7 % des passages aux urgences d'enfants pour causes respiratoires.

L'étude de 2011 du programme européen Aphekom, également citée par la proposition de loi, estime qu'on éviterait 2 900 morts prématurées par an si les concentrations moyennes annuelles respectaient les valeurs de référence fixées par l'OMS, soit 10 microgrammes par mètre cube.

Ces particules présentent donc un danger avéré pour notre santé. En juin 2012, l'OMS a du reste placé les gaz d'échappement des moteurs diesel dans le Groupe 1, reconnaissant leur caractère cancérogène pour l'homme, alors qu'ils étaient, depuis 1988, dans le groupe des substances « *probablement cancérogènes* ».

On sait également que les dioxydes d'azote contenus dans les fumées diesel sont nocifs pour la santé, alors que leurs émissions sont plus nombreuses à cause des filtres à particules installés sur les nouveaux véhicules diesel.

Au-delà de ce problème de santé publique grave, le débat porte aussi sur le modèle économique lié au diesel. Initialement destiné aux poids lourds à usage professionnel, le gazole a bénéficié d'une fiscalité préférentielle, qui a encouragé la « diésélisation » de notre parc automobile : les véhicules diesel représentent environ 60 % du parc, 70 % des véhicules neufs, et 27 % du parc automobile est constitué par des véhicules diesel de plus de 12 ans ; la part de gazole dépasse 80 % des consommations de carburants, ce qui oblige notre industrie de raffinage à en importer, car nous produisons plus d'essence que de diesel.

L'écart de taxation entre l'essence et le gazole, qui est de 17 centimes par litre en faveur du gazole, contre 12 en moyenne dans l'Union européenne, a récemment été critiqué par la Cour des comptes, qui relevait une perte de recettes de 6,9 milliards d'euros en 2011.

De plus, aujourd'hui, pour se conformer à la réglementation européenne en matière d'émissions de polluants, Euro 5 et bientôt Euro 6, les constructeurs automobiles investissent dans des techniques de « dépollution » très coûteuses, comme les filtres à particules ou encore la technologie dite SCR.

Enfin, la France fait l'objet d'un contentieux devant la Cour de justice de l'Union pour non-respect des valeurs limites de concentration dans l'air de particules PM 10, contentieux qui pourrait bientôt aboutir à une condamnation de plusieurs dizaines de millions d'euros et à une astreinte quotidienne de l'ordre de 200 000 euros.

Tous ces éléments feront comprendre que je souscris pleinement à l'ambition de cette proposition de loi : il faut agir, et vite, face à ce problème de santé publique, c'est une question de volonté politique et de responsabilité, comme il est écrit dans l'exposé des motifs.

Pour autant, la taxe proposée ne me paraît pas la plus adaptée, parce qu'elle ne ciblerait pas bien les émissions de polluants, mais aussi, et surtout, parce qu'elle aurait des conséquences trop lourdes pour les ménages et pour les entreprises – autant d'effets pervers qu'il nous faut redouter.

Cette taxe aurait un coût social important, en particulier pour les ménages modestes qui n'ont pas d'autre choix que d'utiliser leur voiture pour aller travailler ; elle affecterait la compétitivité de nos constructeurs automobiles, qui, en six mois, ne pourraient

adapter leur outil industriel, après des années passées à innover pour rendre le diesel moins polluant ; elle déstabiliserait une filière déjà fragilisée par la crise, alors que c'est avec les constructeurs, progressivement, que nous devons réussir à faire monter en puissance la mobilité propre, par exemple avec les véhicules électriques, nous venons de voter dans cet objectif un texte sur les bornes de recharge électrique.

Je m'interroge, ensuite, sur le ciblage de la taxe proposée : le principal danger pour notre santé venant des fumées émises par les véhicules diesel les plus anciens, il serait judicieux d'agir d'abord sur le parc existant. Ne faudrait-il pas, également, différencier la taxation des véhicules les plus lourds et celle des véhicules légers ? Enfin, on sait que les véhicules à essence à injection directe, les plus récents, émettent également des particules fines : pourquoi traiter différemment ces émissions elles aussi dangereuses ?

Il me semble donc que l'héritage du « tout diesel » appelle une réforme large – fiscale, économique, sociale – mais progressive et bien préparée.

Plusieurs pistes ont été avancées, nous en débattons lors du prochain collectif budgétaire et surtout lors du débat sur la transition énergétique.

La question d'une réduction de l'écart de taxation entre le gazole et l'essence a été débattue par le Comité pour la fiscalité écologique, qui n'a pas tranché entre la proposition faite par son président, Christian de Perthuis, de réduire cet écart de 1 centime par an, et celle de la Fondation Nicolas Hulot, pour 2 centimes par an. Le principe d'une telle réduction avait cependant été retenu dans la résolution adoptée le 4 juin 2013 par nos collègues de l'Assemblée nationale, pour une fiscalité écologique au cœur d'un développement soutenable.

La piste d'un élargissement du bonus-malus écologique aux particules fines, alors qu'il ne concerne aujourd'hui que les émissions de CO₂, pourrait aussi être envisagée.

En tout état de cause, c'est une réforme plus globale, plus progressive, et complétée par des mesures d'accompagnement de la filière industrielle et des ménages les plus modestes, qui serait la voie la plus efficace.

Enfin, d'autres outils doivent également être envisagés, comme la circulation alternée, et surtout l'encouragement aux modes de transport durables, comme le véhicule électrique.

Pour toutes ces raisons, je vous proposerai un avis défavorable à l'adoption de cette proposition de loi. Elle doit cependant être un texte d'appel, une occasion que nous ne devons pas manquer, pour réfléchir à une réforme d'ampleur et interroger le Gouvernement sur ses intentions à ce sujet.

Mme Aline Archimbaud, auteure de la proposition de loi. – Cette proposition fait suite aux débats et à l'inquiétude provoqués par les pics de pollution à répétition que nous avons connus en mars dernier – en Seine-Saint-Denis, des habitants nous ont dit qu'ils en étaient affectés, irrités, ils ont été nombreux à s'interroger et à nous interroger sur la pollution et ses conséquences sur la santé. Face à cette situation, nous voulons jouer pleinement notre rôle de parlementaires : par cette proposition, nous entendons enclencher une dynamique positive, pour rechercher collectivement des solutions, sans diviser l'opinion, c'est très important.

La longue étude conduite par le CIRC, publiée en juin 2012, établit le caractère cancérigène des particules fines : ce résultat n'est pas contesté. Le diesel n'est certes pas la seule source d'émission de ces particules, mais la part des transports représente 51 % des émissions en Ile-de-France et, autre chiffre que vous avez rappelé, les deux-tiers des véhicules neufs roulent au diesel : c'est dire qu'il y a encore beaucoup à faire.

Nous avons bien conscience qu'une simple taxation des véhicules diesel neufs ne réglerait pas le problème dans son ensemble, qu'il y faudrait d'autres mesures, en particulier un encouragement à ce que les propriétaires de vieux diesels s'en débarrassent.

La nocivité des particules fines est tout à fait établie, nous savons maintenant, avec certitude, qu'elles comptent dans la diffusion de cancers, dans les arrêts cardio-vasculaires, dans un nombre important de maladies respiratoires graves. Les responsables de l'hôpital Trousseau, à Paris, nous ont dit qu'au mois de mars, le nombre de consultations a bondi juste après le pic de pollution. On sait aussi que les enfants et les femmes enceintes sont les plus touchés, que les particules fines provoquent des malformations des organes respiratoires au plus jeune âge et même dans le ventre de la mère, ce qui déclenchera des maladies respiratoires tout au long de la vie. Les médecins soulignent également la nocivité de l'exposition continue et durable à des niveaux de pollution en dessous des seuils d'alerte, à cette « pollution de fond » qui fait, de plus en plus, le quotidien des métropoles. Les populations les plus exposées sont celles qui habitent près des grandes voies de circulation, le risque est plus grand au rez-de-chaussée qu'en étage, ou encore pour les salariés de la route : tout ceci est démontré par des études longues, que personne ne conteste. Notre premier objectif, c'est donc d'en tenir compte, de provoquer le débat et à travers lui, une mobilisation.

Sur le plan économique, nous nous soucions bien sûr de l'avenir de notre industrie automobile, c'est une dimension incontournable de toute action dans ce domaine. Et la solution nous paraît à rechercher du côté des incitations à investir dans la recherche et le développement de véhicules propres, de transports propres. La moindre taxation du diesel représenterait un manque à gagner de 7 milliards d'euros annuels pour l'Etat, et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) estime que la collectivité dépense 20 à 30 milliards par an pour réparer les dégâts de la pollution aux particules fines : pourquoi ne pas réorienter une partie de cette somme vers le traitement des causes, au moins par des incitations ?

Quant à la convergence de la fiscalité sur le diesel et sur l'essence, il faut faire très attention à ne pas piéger nos concitoyens : les pouvoirs publics les ont incités, depuis des années, à acheter des diesels, prétendument moins chers à entretenir – ce qui n'est pas vrai, mais cette idée a la vie dure – et moins polluants parce que consommant moins, mais nous inverserions d'un coup la tendance, en reprenant par une taxe l'avantage qu'on avait fait escompter ? Si nos concitoyens avaient cette lecture de l'action publique, ils s'en exaspèreraient, ce qu'on peut tout à fait comprendre, surtout quand ils n'ont pas les moyens de changer de véhicule...

Nous avons constaté, en consultant des experts, que l'efficacité des filtres à particules faisait débat. Pour les constructeurs, ces filtres règlent les problèmes de pollution, en cassant les particules ; mais des spécialistes estiment que ces filtres ne font que briser les particules, en les rendant plus fines, donc plus nocives encore, sans empêcher qu'elles se reconstituent quelques mètres après leur passage par le filtre, en conservant alors toute leur nocivité. Ce débat n'est pas tranché, parce qu'il n'y a pas eu d'étude dans les conditions de

circulation, en dehors des laboratoires où les constructeurs testent leurs filtres. Qui plus est, des médecins nous alertent sur le fait qu'il faudrait le recul d'une dizaine d'années pour établir l'efficacité réelle des filtres à nous protéger des particules fines.

Toutes ces informations scientifiques récentes, toutes ces questions sur les moyens de se protéger contre la nocivité des particules fines, méritent un débat sur le diesel et sur les émissions de particules fines, pour choisir les meilleures solutions ; c'est cette dynamique que nous voulons enclencher par cette proposition de loi, avec le souci de rassembler autour de cette question d'intérêt général.

M. Jean-Jacques Filleul. – Ce texte part d'une bonne intention, ses objectifs sont louables, mais notre parc diesel étant ce qu'il est, son extinction d'ici à dix ans est parfaitement irréaliste, d'autant que les propriétaires de véhicules diesel les ont souvent choisis pour les faire durer, parce qu'on leur a vendu de la robustesse, la perspective de franchir le cap des 300 000 kilomètres... Vous soulignez avec raison l'enjeu pour la santé publique, j'en ai mesuré l'importance en travaillant sur le véhicule électrique, mais je ne crois pas que votre taxe aurait l'effet que vous en escomptez – ni, d'ailleurs, qu'elle ait une chance quelconque d'être votée, ceci pour des motifs de procédure parlementaire mais aussi d'opportunité politique. Nous devons avancer vers les transports propres, aider les propriétaires de véhicules très polluants à les remplacer par des véhicules moins polluants, soutenir, s'il y a lieu, la reconversion de la filière du diesel, très importante dans notre économie : comme vous le dites, il y a beaucoup à faire... plutôt que cette taxe.

M. Gérard Cornu. – Je félicite Odette Herviaux pour l'équilibre de son rapport : vous nous alertez sur la gravité des problèmes de santé publique, sans évacuer les difficultés pour régler ce problème de la pollution par les particules fines. Leur danger est avéré, il fait peur ; une précision, cependant : vous dites que les transports routiers représentent 20 % des émissions et le diesel 12 %, c'est donc qu'elles trouveraient leur source à 88 % ailleurs que dans les véhicules diesel – n'est-ce pas une bonne raison d'agir d'abord sur ces sources bien plus importantes que le diesel ? Il faut, ensuite, distinguer entre les générations de moteur diesel, tant les constructeurs, en particulier français, ont innové en la matière : Peugeot, en particulier, occupe les tout premiers rangs mondiaux sur ces technologies, c'est un champion qui a su valoriser notre recherche sur le plan mondial. On nous dit maintenant que les filtres à particules seraient inefficaces, ou moins efficaces qu'annoncé : est-ce le cas ? Nous devons le savoir, c'est capital.

Je crois, ensuite, que nous devons être humbles sur ce sujet : combien d'incitations fiscales avons-nous créées par le passé pour infléchir les comportements en matière automobile, sans atteindre nos objectifs ? Le bonus-malus devait s'équilibrer, il n'en a rien été – et le budget de l'Etat a dû compenser d'année en année... Il faut aussi mesurer l'impact qu'aurait dans l'opinion une mesure qui serait rendue responsable de la fermeture supplémentaire d'usines, dans un secteur déjà très touché par la crise. A quoi s'ajoute qu'on ne saurait agir à la seule échelle nationale, tant ce serait compromettre la compétitivité de tout un pan de notre économie : l'échelle pertinente est européenne.

Tout ceci, vous l'aurez compris, me fait partager l'avis défavorable de notre rapporteure.

Mme Anne-Marie Escoffier. – Je m'associe aux compliments adressés à notre rapporteure, tout en les étendant à l'auteure de la proposition de loi, qui met en débat ce sujet important. Il est vrai que le diesel est un polluant très nocif parmi d'autres, je pense en

particulier au tabac, ce qui relativise le bénéfice pour la santé publique qu'on peut escompter de la taxe proposée ; vous avez souligné avec raison les dimensions économique et sociale du problème. J'ajoute, en passant, que les propriétaires de véhicules diesel ne sont pas tous des ménages modestes : il y a de grosses voitures qui roulent au diesel, des *go fast* dont les conducteurs ont rarement des petits revenus... Il faut compter aussi que, dans le monde rural, le gazole sert encore, et pour longtemps, aux engins agricoles : les agriculteurs ne vont pas changer leurs tracteurs, qu'en ferez-vous ?

Cette proposition est un texte d'appel, pour nous inciter à innover davantage ; le Gouvernement y est prêt, Arnaud Montebourg l'a dit sur le véhicule électrique, j'espère que ce texte sera un aiguillon du mouvement.

M. Raymond Vall, président. – J'ajouterai un mot, en plus de féliciter notre rapporteure pour son pragmatisme et son réalisme. Il y a quelques années, dans le monde rural, on pressait du colza ou du tournesol pour faire ce qu'on appelle encore des biocarburants, qui n'émettent quasiment pas de particules fines. Mais voilà que, depuis la ville, là où on propose d'autant plus facilement de taxer tel ou tel mode de déplacement, qu'on peut s'en passer puisqu'on dispose de la palette complète des transports – voilà qu'on a décidé de soumettre ces biocarburants à la TVA et à la TIPP, faisant bondir le prix de 60 centimes, à 1,40 euro le litre, soit plus cher que le diesel... Est-ce bien normal ? On disposait d'un formidable outil pour valoriser l'agriculture, le territoire, et un alignement sur les taxes communes aux autres carburant y a mis fin...

Il serait donc souhaitable, avant toute réforme, de réfléchir aux possibilités de substitution du diesel par un carburant produit chez nous – au moins pour la circulation dans le bassin de production de ces biocarburants.

Nous partageons donc votre cri d'alarme, mais sans oublier que les solutions sont nombreuses, plutôt que limitées à une taxe.

Mme Aline Archimbaud. – Je vous remercie pour vos contributions au débat. Une réponse à la précision initiale de la rapporteure : effectivement, nous souhaitons taxer les seuls véhicules neufs, nous le préciserons en séance.

Les particules fines provoquent-elles la mort de 2 900 personnes chaque année en France, la mort prématurée de 42 000 personnes, ou encore de 25 000 personnes – ce qui serait toujours moindre que le nombre de morts par le tabac ? La comparaison de la mortalité des produits nocifs, en fait, ne devrait pas nous retenir, encore moins nous opposer, d'autant que dans la pollution, ces produits combinent leur action propre, se renforçant mutuellement. Les pédiatres pneumologues le montrent bien, la pollution est composite, elle forme un cocktail où chaque produit a son effet, et celui des particules fines est certain sur les maladies respiratoires, ceci dès le plus jeune âge quand l'embryon est atteint.

Enfin, je signale que le rapporteur de ce texte à la commission des finances devrait accepter un amendement tendant à insérer les émissions de particules fines dans le mécanisme du bonus-malus.

Mme Odette Herviaux, rapporteure. – Le chiffre de 42 000 morts prématurées date d'une étude de 2005, qui se fondait sur des chiffres de 1997, et l'étude du CIRC, de juin 2012, concerne les personnes qui sont en contact très fréquent avec les particules fines. Ensuite, aux côtés du diesel, qui n'est pas la source majoritaire d'émissions de particules

finies, on trouve effectivement tout un ensemble de sources polluantes, comme le chauffage, les industries, l'aviation, ou encore le tabac. Quant aux filtres à particules, le débat est ouvert, d'autant que les oxydes d'azote qu'ils rejettent sont eux aussi très nocifs pour la santé humaine, et que certains automobilistes n'hésiteraient pas à ôter le filtre, plutôt que de le remplacer quand c'est nécessaire...

Ce texte aborde donc un vrai problème qui appelle des réponses nombreuses, plutôt qu'une taxe votée isolément.

La commission émet un avis défavorable à la proposition de loi.

La réunion est levée à 16 heures.

Organisme extra parlementaire – Désignation d'un candidat

La commission soumet au Sénat la candidature de M. Thierry Repentin comme membre du Conseil national de la Montagne.

Mercredi 11 juin 2014

- Présidence commune de M. Raymond Vall, président et de M. Daniel Raoul, président de la commission des affaires économiques -

Transition énergétique - Audition de M. Jean-Louis Bal, Président du Syndicat des énergies renouvelables (SER) (voir à la rubrique de la commission des affaires économiques)

La commission entend M. Jean-Louis Bal, président du Syndicat des énergies renouvelables (SER), sur le thème de la transition énergétique.

Le compte-rendu de cette réunion figure à la rubrique de la commission des affaires économiques.

Présidence de M. Raymond Vall, président -

Réforme ferroviaire - Audition de M. Jacques Rapoport, président-directeur général de Réseau Ferré de France (RFF) (sera publié ultérieurement)

La commission entend M. Jacques Rapoport, président-directeur général de Réseau Ferré de France (RFF), sur le projet de loi portant réforme ferroviaire.

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Réforme ferroviaire - Audition de M. Frédéric Cuvillier, secrétaire d'Etat chargé des transports, de la mer et de la pêche, auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

La réunion reprend à 16h35.

M. Raymond Vall, président. – Je remercie le ministre de sa présence parmi nous. Après la concertation, la réforme ferroviaire est entrée dans sa phase parlementaire tout en faisant une irruption remarquée dans l'actualité. La commission du développement durable de l'Assemblée nationale s'est prononcée la semaine dernière, et le texte sera discuté en séance publique la semaine prochaine ; nous serons, pour notre part, appelés à nous prononcer entre fin juin et début juillet. Il est bon que nous abordions dès à présent le détail de cette réforme, et c'est pourquoi nous avons souhaité, monsieur le ministre, vous entendre. Cette audition s'engage dans un contexte social mouvementé, et c'est à vous qu'il revient de calmer le jeu...

Plusieurs sujets ont soulevé notre attention, au premier rang desquels celui de la dette, que nous avons longuement abordé avec les présidents Guillaume Pepy et Jacques Rapoport, lors de leurs auditions.

Autre sujet de préoccupation, la place des régions. Comment s'articulera la réforme ferroviaire avec la nouvelle carte des régions qui doit résulter de la future réforme des collectivités territoriales ? Où en est-on des volets mobilité dans les futurs contrats de plan État-régions ? *Quid* du maintien et de la réhabilitation des lignes secondaires, essentielles au désenclavement des territoires, en particulier des territoires ruraux ? Comment développer durablement, enfin, la mobilité ?

Nul doute que vous saurez nous répondre avec la franchise et la compétence dont vous avez toujours fait preuve. Nous sommes tous conscients de l'importance de ce débat.

M. Frédéric Cuvillier, secrétaire d'État. – Je vous remercie de vos propos amènes qui me sont un baume dans une actualité agitée. Les inquiétudes des salariés s'expriment sous différentes formes. Certaines organisations syndicales ont appelé à une grève reconductible, tandis que d'autres ont souhaité poursuivre autrement le dialogue. Nous sommes en contact depuis plus d'un an et demi avec l'ensemble de ces organisations, et je serai à leur disposition dès ce soir pour un tour d'horizon qui pourra se poursuivre dans les jours à venir.

Le Parlement, ainsi que je le leur ai indiqué, est là pour faire évoluer ce texte. La procédure législative est faite pour l'améliorer, et croyez bien que je ne ferai preuve d'aucune susceptibilité d'auteur. S'agissant des orientations visant à renforcer le service public, il est essentiel de travailler de concert. Je veux dire ici que contrairement à ce que j'ai entendu dans bien des reportages sur la grève, ce texte ne vise pas la libéralisation voire la privatisation du rail. Sur cette question, le combat se mène ailleurs, et le gouvernement français a fait savoir d'emblée qu'il n'anticiperait pas la libéralisation voulue par l'Europe. Dans les discussions sur le quatrième paquet ferroviaire, il entend parler d'une voix forte et défendre la spécificité de l'organisation ferroviaire à la française.

J'entends aussi beaucoup dire que la question des statuts serait indirectement en cause dans ce texte. Tel n'est pas le cas. Avertis par l'expérience malheureuse de la libéralisation mal préparée du fret, qui, négligeant la question de la condition des salariés, a donné lieu à des règles disparates entravant l'expression du dialogue social, nous avons anticipé. Ce que nous souhaitons, c'est, face à la l'éventuelle multiplication à venir des opérateurs ferroviaires, dresser le rempart d'une convention collective. Si concurrence il y a, elle doit s'exercer sur des bases claires, hors de tout dumping social. Dans tous les domaines de ma compétence, dans le transport routier, maritime, je me bats pour obtenir des règles harmonisées, tirant vers le haut. Il en va de même pour le ferroviaire. C'est une question qu'il

est urgent de traiter, avant l'entrée de nouveaux acteurs dans le cadre de la libéralisation future qui nous met dans l'impérieuse nécessité de nous préparer à ce cadre évolutif.

La question m'avait été posée ici même il y a deux ans de la compatibilité de ce qui n'était alors que l'esquisse d'un texte avec le quatrième paquet ferroviaire, qui risquait de nous imposer un modèle d'organisation. J'affirmais alors que la Commission européenne devait reconnaître le principe de subsidiarité quant à l'organisation du service ferroviaire. Depuis, cette position du gouvernement français a été rejointe par plusieurs acteurs européens. Oui, nous avons besoin de réseaux à dimension européenne, interopérables, mais l'organisation du service ferroviaire ne doit pas être commandée par la pensée unique du commissaire Kallas, séparatiste, qui veut une étanchéité absolue entre le réseau et l'activité de transport, dont on a vu, en France, avec la loi de 1997, les conséquences néfastes. J'ajoute que le paquet ferroviaire, que l'on agite souvent comme un chiffon rouge, n'est pas encore voté. Il est d'autant plus important que nous disposions d'une législation susceptible de peser sur ce que seront les règles européennes de demain.

La question du financement des infrastructures par le gestionnaire est centrale. Le modèle que nous mettons en place permet de s'assurer d'une contribution du transporteur, et de réduire ainsi le fardeau de la dette. Alors que l'Europe voulait voir coupé tout lien financier entre les entités, notre logique est à présent pleinement reconnue eurocompatible. Les infrastructures, patrimoine commun trop souvent négligé, doivent devenir une priorité, ce qui engage aussi leur mode de financement.

Nous ne pouvions pas, enfin, ne pas défendre, comme ce fut hélas trop longtemps le cas, notre conception du service public. Ainsi que je l'ai dit à M. Maurizio Lupi, mon homologue en Italie, pays qui assurera la prochaine présidence de l'Union européenne, on ne saurait aborder la question de la gouvernance sans que soient préalablement définies les obligations de service public. Car sans un cadre préétabli répondant aux enjeux de l'aménagement du territoire, on risque de voir se développer une forme de privatisation des lignes rentables, celles qui ne le sont pas étant laissées à la charge de l'État et des collectivités locales.

Lorsque la France énonce ainsi un principe d'intérêt général, elle est écoutée. A condition que des voix ne plaident pas, en interne, comme cela a été récemment le cas, pour le séparatisme, dont on a pourtant vu à quels dysfonctionnements il pouvait mener. Il faut savoir reconnaître ses erreurs...

Assurer confort, régularité, entretien des voies, telle est aujourd'hui notre tâche. La nation a besoin d'une stratégie du ferroviaire, sur laquelle s'exerce clairement un contrôle. C'est pourquoi nous prévoyons que les orientations de la politique ferroviaire devront être présentées au Parlement. C'est aussi pourquoi nous modifions la composition des organes directeurs, afin que l'État y soit mieux représenté et qu'y soit assurée la présence des régions, exigence d'autant plus forte que la carte territoriale est appelée à évoluer et que leur sera transmise une part plus importante de la compétence transports.

Nous devons améliorer la qualité du service public, maîtriser la trajectoire financière, aborder la question du cadre social en posant les règles définissant les lieux et moyens du dialogue social. Voilà qui exige que le système cesse d'être handicapé par sa gouvernance, et que les missions aujourd'hui éclatées soient rassemblées. L'organisation qui régit les infrastructures est si complexe que même les gens du ferroviaire ne s'y retrouvent

pas. D'où notre projet d'une organisation simplifiée en deux grands corps de métier, avec SNCF Réseau et SNCF Mobilité.

Dans un contexte d'ouverture du marché, la transparence des règles du jeu – tarification, attribution des sillons... – est-elle ainsi garantie ? m'objecteront certains. Je leur réponds que dans ce dispositif, le régulateur jouera pleinement son rôle. Il ne me paraît pas justifié, au seul motif d'éviter toute emprise de SNCF Mobilité, d'éclater le système. Je plaide pour un renforcement du secteur public, un État stratège, avec des moyens de financement et de pilotage, et la fin de l'enchevêtrement des responsabilités.

Il faut prendre à bras le corps la question de la dette. À hauteur de 40 milliards, avec 2,5 à 3 milliards d'accroissement automatique chaque année, elle interdit toute efficacité. Je le dirai ce soir aux organisations syndicales : ne rien faire serait manquer de courage politique. Si nous n'essayons pas, ensemble, de rendre des perspectives au secteur, nous obérons son avenir. Dans dix ans, la dette sera de 80 milliards. Certains veulent que l'État prenne la dette à son compte. Outre que l'effacer du tableau d'un coup d'éponge magique ne serait guère vertueux, le ministère des transports n'est pas de ceux qui sont assez près de la Seine pour y puiser... (*sourires*).

Sans réforme de structure, nous ne stabiliserons pas la dette et c'est alors que l'État devra intervenir. Faisons plutôt la démonstration de l'efficacité du système ferroviaire en recherchant productivité et compétitivité – deux termes qui ne sont pas pour moi des gros mots. L'enjeu dépasse le seul groupe SNCF. L'ensemble du système ferroviaire est concerné. Il faut une stratégie qui rassemble l'ensemble des acteurs. D'où la création d'un haut comité du ferroviaire, pour que toutes les parties y débattent d'une stratégie nationale.

Je suis prêt à répondre à vos questions sur la nature des liens qui unissent les trois entités de ce groupe public ferroviaire fort que nous nous proposons de mettre en place. Loin de l'éclatement dont on a parlé, le groupe est certes fait de plusieurs entités, mais étroitement nouées entre elles par un lien fort, avec un Epic de tête qui lui assure une direction. Je le dirai aux organisations syndicales, nous voulons un groupe soudé par des liens assez serrés pour n'être pas défaits par une malheureuse alternance.

M. Gérard Cornu. – Malheureuse ?

M. Frédéric Cuvillier, secrétaire d'État. – Si nous devons faire face aujourd'hui à une grève de cette ampleur, n'est-ce pas parce que des voix se sont élevées pour assurer qu'en cas d'alternance, les liens entre ces entités seraient coupés ? Mais au fond, il faut les remercier de nous avoir ainsi avertis, et mis en mesure de prévenir de telles velléités. Je reviendrai, si vous le souhaitez, sur l'organisation que nous avons retenue, avec un directoire et un conseil de surveillance dont le président, nommé par l'État, sera chargé de mettre les orientations du conseil à exécution et de trancher sur les questions stratégiques en cas de désaccord. Les missions de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (Araf) seront prévues par la loi. L'Araf, appelée à se prononcer sur des questions comme le ratio de la dette et la soutenabilité financière du contrat entre l'État et SNCF Réseau, jouera pleinement son rôle de régulateur, contrairement aux vaticinations que l'on a pu lire alors que l'encre de ce projet de loi n'est pas même encore sèche.

Le secteur ferroviaire a besoin d'un cadre social modernisé, avec des règles communes, pour répondre à toutes les exigences du service public. Les partenaires sociaux seront appelés à négocier une convention collective, qui s'appliquera à tous les opérateurs de

la branche. En mettant en place le cadre du dialogue social, nous nous assurons que des règles communes s'appliqueront à tous, afin que l'opérateur ayant la charge du service public ne soit pas pénalisé.

M. Michel Teston, rapporteur. – Je vous remercie de cette présentation très claire et me contenterai, pour laisser du temps au débat, de quatre questions. Il faut à mon sens mettre l'accent sur le caractère intégré du futur groupe, qui suppose une intégration sociale. C'est là une question qui est au cœur de l'actualité. Elle suppose d'affirmer la compétence exclusive de l'Epic de tête en matière de gestion statutaire, mais passe aussi par l'affirmation de l'unité du groupe. La mise en place d'un comité central d'entreprise ne pourrait-elle y contribuer ? Estimez-vous souhaitable de renforcer le texte en ce sens ?

Les cheminots s'inquiètent de leur statut et de la future organisation du travail. S'il n'a jamais été question, dans ce texte, de mettre en cause le statut, une large concertation est en cours, sous l'autorité de M. Jean Bessière, sur l'organisation du travail. Pouvez-vous nous confirmer votre vœu d'une harmonisation par le haut ?

La situation financière actuelle du système ferroviaire ne peut perdurer. Quelle pourrait être la participation de l'Etat à l'effort ? Quel sort réserver à la dette d'Etat ? L'Etat pourrait-il renoncer à ses dividendes en cas de résultat positif à SNCF Mobilité ? Renoncer à percevoir certaines recettes fiscales ?

Un mot sur la place des régions, sujet sur lequel François Patriat s'étendra plus avant. Comment envisagez-vous leur place dans la nouvelle organisation, tant pour le transport de voyageurs que pour le réseau ? Quelle représentation au conseil d'administration de l'Epic de tête et à celui de SNCF Réseau ? Je mets à part celui de SNCF Mobilité, sachant que l'ouverture possible à la concurrence interdirait qu'elles y soient présentes. *Quid* de la propriété des matériels roulants ? *Quid* de la liberté de tarification ? Les élus régionaux ont encore bien d'autres questions, mais j'ai promis de n'être pas trop long...

M. François Patriat, rapporteur pour avis de la commission des finances. – Je remercie la commission du développement durable de m'avoir convié. L'audition de M. Rapoport, ce matin, sur la dette, les objectifs et les difficultés que traverse RFF, témoigne assez que des choix s'imposent, notamment en matière de lignes à grande vitesse. Il s'y est dit qu'avec 300 millions d'euros par an, tout le système secondaire fonctionnerait bien. Ce serait une bonne nouvelle, tant les sommes demandées aux collectivités sont importantes. Puisse aussi, comme j'ai cru le comprendre, que priorité soit donnée au ferroviaire dans le volet mobilité des futurs contrats de projet État-régions.

Si les régions sont, demain, en responsabilité, cela réclamera des moyens. Il s'est dit, ce matin, que RFF empruntait un million par heure...

M. Raymond Vall, président. – 500 millions par mois.

M. François Patriat, rapporteur pour avis. – Stabiliser la dette est donc un vrai défi. À la différence de certains de nos collègues qui se sont exprimés ce matin, nous croyons à votre projet et souhaitons qu'il soit mis fin aux erreurs du passé. À un président de région qui s'étonnait du coût croissant de la convention, Guillaume Pepy répondait qu'il ne faisait que répercuter l'augmentation des péages. Mais on ne peut pas se renvoyer ainsi la balle. D'où l'intérêt d'une entité unique, où responsabilités et engagements sont partagés. Si

demain, cependant, il doit y avoir des engagements avec les collectivités, il faudra clarifier la question des compétences et des ressources des régions...

Pensez-vous que la dette pourra être stabilisée, et à quel niveau, à cinq ans ? L'État doit-il en reprendre une partie ? RFF porte aujourd'hui une lourde charge. Vous avez parlé d'un milliard d'économies, partagé entre les deux entités, c'est bien, mais cela ne suffira pas à stabiliser la dette : ne pourrait-on pas soulager un peu l'outil pour qu'il soit, demain, plus efficace ?

M. Frédéric Cuvillier, secrétaire d'État. – Vous m'interrogez sur la place des régions. Il s'agit de saisir l'opportunité de ce projet de réforme pour donner pleine mesure au cadre de financement du ferroviaire. Je comprends les réactions des présidents de région se tournant vers le ministre ou interrogeant les présidents de la SNCF, de RFF en rappelant qu'ils participent, avec les TER au financement des infrastructures et soutiennent la filière ferroviaire industrielle. Et c'est beaucoup, car ce sont des emplois, des exportations, des innovations. On sait combien la stratégie de filière, conduite avec Arnaud Montebourg, est importante.

Dans la gouvernance du système, deux sièges seront réservés aux régions dans la structure de tête et au conseil d'administration de SNCF Réseau. Étant entendu qu'il faudra veiller, le moment venu, à éviter toute interférence avec des questions qui seraient liées à SNCF Mobilité.

Nous étudions favorablement les demandes des régions quant à la propriété du matériel roulant et poursuivrons au Sénat les discussions que nous avons eues sur ce sujet à l'Assemblée nationale. On peut la concevoir comme bien de retour mais il ne faudrait pas que cela devienne une anticipation de la libéralisation – les trains devant être mis à la disposition, le moment venu, d'autres opérateurs. Cela dit, les régions financent, et il est légitime que lorsque l'on achète quelque chose, ce ne soit pas celui qui achète en votre nom qui soit propriétaire. C'est vrai aussi de la propriété des biens immobiliers, mais c'est un dossier sur lequel il nous faut encore progresser. Quant à la liberté tarifaire, elle n'est envisageable que sous réserve que soit garantie l'existence d'une tarification sociale nationale. Après un désaccord courtois, la négociation nous a permis d'aboutir à ce consensus : liberté tarifaire sous réserve du maintien des tarifs sociaux et d'une clarification quant à la prise en charge de la redevance d'accès. Je sais que cela fait débat, mais il faut clarifier et savoir qui paie quoi.

En ce qui concerne l'équilibre financier, les chiffres sont éloquentes. Chaque heure qui s'écoule coûte un million, dites-vous...

M. Raymond Vall, président. – 500 millions par mois.

M. Frédéric Cuvillier, secrétaire d'État. – Sans esprit de polémique, trop de lignes à grande vitesse ont été engagées concomitamment. Alors qu'il fallait s'en tenir à une ligne tous les cinq à six ans pour que cela soit financièrement soutenable, on en a engagé quatre sur la même période. C'est un rythme insoutenable et c'est bien pourquoi le débat stratégique doit avoir lieu au Parlement. C'est ce que prévoit ce texte.

L'État reversera ses dividendes vers le gestionnaire unique des infrastructures, c'est un effort qui n'est pas négligeable, et les déficits fiscaux consolidés au niveau du groupe seront intégrés au collectif budgétaire.

Grâce à une politique d'achats organisée dans la fonction support, SNCF Mobilité pourra mettre en place un plan d'économies d'un milliard. Quant au plan de performance et de synergies de SNCF Réseau, il devrait susciter une économie de 900 millions. Autant d'objectifs difficiles à atteindre, et dont nous devons tous nous porter garants. Les organisations syndicales savent bien où résident de possibles gains de productivité et d'efficacité commerciale. Elles émettent souvent des propositions qui produisent des résultats. Travaillons donc à partager des objectifs, plutôt qu'à développer une culture d'affrontement. M. Pepy, M. Rapoport, ont livré des chiffres. Il ne s'agit pas de s'en tenir là, mais de bâtir, à partir de ces données, une œuvre collective. Nous verrons avec les organisations syndicales comment aborder la suite de la réforme pour qu'elle soit effective. La stabilisation ne réduira pas la dette, qui appelle un traitement par étapes. Faute de quoi, c'est, *in fine*, le contribuable qui paiera. Dix milliards de dette de RFF sur 37 milliards sont qualifiés de dette maastrichtienne : voilà qui témoigne assez que les infrastructures sont un bien de la Nation, qui suppose un effort collectif de celle-ci. C'est pourquoi j'estime qu'il faut aller plus loin dans la reconnaissance du patrimoine ferroviaire comme patrimoine de la Nation.

J'en viens à la question sociale. J'écouterai les organisations syndicales et verrai dans quelle mesure il peut leur être apporté réponse. L'intégration passe par un niveau élevé de reconnaissance sociale. Ce qui peut amener des dérogations aux règles applicables en matière de représentation des salariés, sur lesquelles il faudra faire un point. Il faudra trouver des lieux de négociation, étant entendu que nous ne souhaitons pas préempter les travaux à venir du Parlement. J'ajoute que le statut ne sera pas, quoi qu'il arrive, mis en cause.

M. Raymond Vall, président. – Je m'inquiète du financement des infrastructures dans les territoires. Où en est-on, monsieur le ministre, de l'écotaxe ? Vous avez parlé de patrimoine national. Comment a-t-on pu brader le patrimoine autoroutier, auquel un bénéfice de deux milliards est attaché ? Les organismes qui l'ont racheté, parmi lesquels des banques, ne pourraient-ils apporter leur contribution ? Le rendement attendu de l'écotaxe était de près d'un milliard. À quand une décision ? Au Sénat, après des discussions féroces au sein de la commission d'enquête, nous sommes parvenus à un consensus sur le fait que celle-ci ne pouvait arrêter le processus, et qu'il fallait laisser la possibilité à l'État d'appliquer l'écotaxe. La balle est maintenant dans votre camp...

M. Frédéric Cuvillier, secrétaire d'État. – Les contrats de plan État-régions prévoyaient en effet qu'une part du financement serait assurée par les recettes attendues de l'écotaxe. Une taxe dont le principe avait, naguère, recueilli le consensus avant les événements que l'on sait, et qui posent la question des responsabilités. Le fait est que certains parlementaires n'ont pas pris toute la mesure de l'intérêt général.

Comment financer les infrastructures, telle est la question qui se pose. Dès lors qu'un contrat a été signé, il faut assurer la continuité de la parole de l'État. Ce qui n'empêche pas de négocier, et les discussions se poursuivent. Dans les territoires, les élus ont besoin de financer leurs infrastructures. Il est vrai que leur voix porte moins que d'autres : comme dans les grèves, on entend peu ceux qui ne participent pas, et qui sont souvent nombreux... Certaines régions ont un besoin crucial de se désenclaver, et des crédits de paiement ont été promis, qui doivent être honorés pour que soient lancés les chantiers, dont le secteur du BTP a besoin et qui bénéficieront à la croissance.

Plusieurs pistes restent à l'étude. J'ai pour ma part remis au Premier ministre un document suggérant des voies de financement de l'AFITF. Les Français comprennent bien le principe et y souscrivent : il est normal que l'usage des infrastructures, et en particulier des

grandes voies de transit, donne lieu à contribution. Et quand les territoires réclament la mise en place d'un dispositif, il faut les entendre. N'enrayons pas la mécanique au risque de laisser des chantiers en berne et de ne pouvoir en engager de nouveaux. L'État doit entendre les territoires et assurer la cohérence, et c'est bien pourquoi le Premier ministre poursuit sa réflexion : la mise en place des modalités de financement des infrastructures fait partie du souci quotidien du gouvernement.

M. Raymond Vall, président. – Le sort du TGV Bordeaux-Toulouse sera discuté dans les jours à venir. Il serait injuste que par défaut de financement, cette dernière tranche de TGV ne voie pas le jour, et qu'un territoire se trouve ainsi pénalisé. Mais je comprends que vous nous incitez à créer des comités pour que soient enfin trouvées les voies d'une modulation entre infrastructures routières et ferroviaires... L'étendard de la révolte est hissé : ne vous privez pas, madame Escoffier, de défendre avec moi la région Midi-Pyrénées ! *(sourires)*

Mme Anne-Marie Escoffier. – Je reviens sur la question de la stratégie ferroviaire. Mais le transport ferroviaire ne saurait suffire à assurer la desserte du territoire. L'État réfléchit-il à sa mise en cohérence avec l'aérien, le routier et le maritime ? On ne saurait penser le ferroviaire sans envisager l'aérien. On l'a vu avec l'apparition du TGV à Marseille, à Montpellier, et demain, à Bordeaux, qui a fait flancher l'aérien. Assurer le maillage du territoire exige une réflexion globale.

M. Gérard Cornu. – Lorsque l'on réforme, il faut se montrer humble. Vous craignez, dites-vous, que l'alternance, que je ne qualifierai pas pour ma part de malheureuse mais de démocratique, ne vienne défaire ce que vous avez fait. Nous aurions, sur ce sujet, beaucoup d'exemples à vous servir en retour...

M. Frédéric Cuvillier, secrétaire d'État. – Je ne manque pas d'humilité. Un ministre des transports doit en faire preuve tous les jours.

M. Gérard Cornu. – Les experts nous avaient dit, à l'époque, qu'il fallait scinder en deux entités ; ils nous disent aujourd'hui que cela est intenable ; peut-être nous diront-ils autre chose encore dans dix ans... Reste qu'il y a eu, c'est indéniable, un dysfonctionnement alarmant. La population a été sous le choc en apprenant la dépense que va représenter le rabotage des quais rendu nécessaire par un malheureux défaut de concertation entre les deux entités.

Votre projet, cependant, me laisse une inquiétude quant à l'attribution des sillons. Comment se fera-t-elle équitablement, avec un opérateur dominant à 95 % ?

La dette reste un vrai sujet de préoccupation. Je ne crois pas à sa stabilisation grâce à l'innovation et la recherche et à des gains en productivité et en efficacité. La séparation en deux entités n'interdit pas de les réaliser, et je ne vois pas en quoi la réunion en un groupe changerait les choses. J'ajoute que si nous avons la chance de bénéficier de taux d'intérêts bas, rien ne dit que cela ne changera pas d'ici quelques années. C'est là un vrai danger qui guette la stabilisation de la dette. En cette matière aussi, il faut être humble, car personne ne peut préjuger de l'avenir. La seule bouffée d'oxygène sera que l'État ne demande plus à RFF de participer aux lignes à grande vitesse.

M. Rémy Pointereau. – Ce projet vient remédier à la loi de février 1997, qui allait bien au-delà des exigences de l'Europe. Qu'est-ce qui inquiète autant les cheminots dans

cette réforme ? Les grévistes feraient bien de réfléchir à leur responsabilité dans un contexte de crise nationale et internationale. À vous de le leur démontrer.

Comme je le disais ce matin au président de RFF, il faut distinguer la bonne et la mauvaise dette. La réforme n'effacera pas l'ardoise de 40 milliards, mais derrière cette dette d'investissement, il y a des actifs. L'État, qui a demandé un certain nombre de ces investissements, devrait la reprendre, pour la stabiliser. En finir avec le milliard et demi annuel consacré au TGV aiderait également ; il faudrait songer au partenariat public-privé pour investir dans ces grands chantiers. La relance de la croissance passe par la relance de l'investissement, dont l'investissement ferroviaire.

Ne peut-on aussi exiger de l'Europe qu'elle finance les investissements structurants, comme elle l'a fait à une époque pour l'Espagne, qui a largement bénéficié des fonds européens pour ses autoroutes et son rail ?

Dans les territoires ruraux, en voie de désertification, on a été très attentifs aux annonces du rapport Duron qui prévoyait, contrepartie de la mise en veille du déploiement du TGV, un effort de modernisation. Mais quand on demande, dans les contrats de projet, des crédits d'investissement, pour moderniser des lignes d'équilibre, comme celle qui relie Montluçon à Bourges par Saint-Amand, on nous propose quelques milliers d'euros, tout juste suffisants pour financer des études. Or, arrêter le déploiement des lignes à grande vitesse sans moderniser, c'est créer la fracture entre les territoires qui ont pu bénéficier de lignes à grande vitesse, souvent grâce au soutien de personnalités en vue, et ceux qui n'auront rien. J'aimerais connaître votre position sur la relance par l'investissement, y compris dans les territoires ruraux, où bien des lignes sont en déshérence.

Mme Évelyne Didier. – Les choix qui ont été faits par le passé sont aujourd'hui remis en cause, parce qu'ils ont eu des effets pervers. Cela nous appelle à l'humilité. Nous avons tous réclamé le TGV, sans nous assurer d'une stratégie financière, et nous en subissons les conséquences.

Le dogme du séparatisme entre réseau et activité de transport a produit les affrontements que l'on connaît. L'inquiétude des syndicats n'est pas sans relation avec les déclarations d'anciens ministres de l'ancienne majorité, qui continuent à le prôner. Je comprends leur vigilance. Ils n'appellent pas à la grève de gaité de cœur, mais pour marquer leur inquiétude : le gouvernement doit les rassurer, et montrer clairement que la séparation des activités, qu'ils craignent par-dessus tout, est étrangère à ce projet. Comment garantir un système intégré, avec un traitement social unifié, avec ce système d'entités ? Voilà sur quoi il faudra, monsieur le ministre, apporter toutes les clarifications requises. Le système mis en place en 1997 a été une grosse erreur, et je comprends mal que d'anciens ministres disent qu'il faudra y revenir.

- Présidence de M. Michel Teston, vice-président -

M. Jean-Pierre Bosino. – La question de la dette est au cœur du problème et des inquiétudes des cheminots. Ils craignent une privatisation de la SNCF, une vente à la découpe, mais ils se demandent qui supportera la dette. Et M. Pepy ne nous a pas rassurés sur ce point. Vos chiffres et les siens, au reste, ne semblent pas coïncider. Existe-t-il un audit précis de la dette, indiquant celle qui trouve son origine dans les investissements consacrés au TGV ? On continue à emprunter pour rembourser les intérêts aux banques, qui profitent, pourtant, de ce patrimoine national, et devraient participer à l'effort.

On ne s'en sortira pas en faisant des économies sur le dos des personnels. M. Pepy nous assure que la mutualisation de dépenses de fonctionnement suscitera des économies. Mais ce n'est pas en économisant sur les photocopies qu'on trouvera 40 milliards. On ne pourra pas indéfiniment se contenter de traiter cette dette comme une « patate chaude » : on a séparé pour la mettre sur RFF, et aujourd'hui, on parle de la renvoyer à l'État.

Un mot sur la régionalisation. L'État doit rester le garant de l'égalité républicaine sur le territoire. Je vous remercie de l'avoir rappelé. Dans le temps, quel que soit le lieu où l'on habitait, on payait le même prix au kilomètre.

M. Frédéric Cuvillier, secrétaire d'État. – Je serai bref, car je dois m'employer à résoudre un conflit que je ne souhaite pas voir durer. Il faut trouver le moyen d'en sortir, et que vienne le temps du débat parlementaire.

Le débat sur l'État stratège, madame Escoffier, doit avoir lieu, mais il y faut des outils. Vous avez devant vous un nostalgique de la planification, quand l'État pouvait organiser ses grands chantiers. Il est vrai cependant que les collectivités sont aujourd'hui des relais précieux. C'est pourquoi la logique de ce projet doit recouper celle de l'organisation territoriale à venir, ce qui suppose un travail interministériel dont vous avez pu mesurer, madame la ministre, toutes les subtilités... Reste qu'il faut une stratégie globale, organisant la cohérence entre TET, TER et TGV dans un schéma national, voire européen pour la grande vitesse. L'enjeu est de rendre la grande vitesse accessible, pas de doter chaque territoire de lignes à grande vitesse. On ne peut pas déplorer la dette, et réclamer des infrastructures partout. Le schéma national des infrastructures de transport, en l'absence de modalités de financement, ne pouvait pas fonctionner. Et reconnaissons qu'il n'a souvent été qu'une addition de revendications locales. C'est par la coopération entre un État stratège et des collectivités aux compétences clarifiées que l'on aboutira.

La Commission européenne elle-même, M. Cornu, reconnaît que le dispositif que nous soumettons au vote du Parlement, garantit l'impartialité dans l'attribution des sillons. Dans ce système intégré où un groupe unique est organisé, *via* des Epic, en deux métiers, nous pouvons garantir cette impartialité. Nous avons donc bien travaillé ; les positions du commissaire Kallas ont évolué à un point dont j'ai été moi-même surpris.

Nous ne réglerons pas la question de la dette par un projet de loi. C'est un chantier qui s'inscrit dans le temps. Il s'agit d'assurer au ferroviaire un financement pérenne, et de se prémunir contre les évolutions des taux d'intérêt.

Je remercie M. Pointereau de ses conseils sur l'attitude à adopter face à la grève des cheminots, mais il ne m'en voudra pas de prêter une oreille attentive à ceux que Mme Didier voudra bien me donner (*sourires*).

Le grand plan de modernisation du réseau, qui représente un effort de 2,5 à 2,7 milliards, est réorienté vers les transports du quotidien. Le financement des lignes secondaires passera par un cofinancement dans le cadre des contrats de plan État-régions : quand un transport est infranational, le financement doit être partagé. Rien ne sert de promettre ce que l'on ne peut pas tenir.

Oui, Madame Didier, il est important de donner des garanties aux salariés. On ne peut pas considérer à la fois, comme certain, que l'on ne peut pas revenir sur la privatisation des autoroutes, mais qu'on le pourra sur le système intégré du rail. Si avaient existé des lieux

d'expertise de l'efficacité du ferroviaire, nous aurions vite compris que la réforme de 1997, qui a opposé les acteurs et interdit l'optimisation des moyens, n'allait pas dans le bon sens.

Quand on s'engage sur des investissements, il faut un cadrage extérieur. Le rôle de l'Araf est de donner force aux engagements. Si nous avions eu, à l'époque où il fut entrepris de lancer concomitamment quatre projets de lignes à grande vitesse, un régulateur fort, l'État aurait été mis devant ses responsabilités et nous n'en serions pas là. Nous devons aujourd'hui assumer cette dette. Certains passent commande, d'autres paient la facture...

Ce n'est pas aux salariés de payer la dette, monsieur Bosino. Mais l'État ne saurait en assurer la reprise que dans un cadre vertueux. Il y faut un travail collectif.

M. Michel Teston, président. – Je vous remercie de ces réponses et forme le vœu que votre rencontre avec les organisations syndicales se déroule dans le meilleur état d'esprit.

La réunion est levée à 18h15.

COMMISSION DES FINANCES**Mardi 3 juin 2014****- Présidence de M. Philippe Marini, président. -****Règlement du budget et approbation des comptes de l'année 2013 – Audition de Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales et de la santé**

Au cours d'une seconde réunion, la commission procède à l'audition préparatoire à l'examen du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2013 de Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales et de la santé.

M. Philippe Marini, président. – Cette audition, ouverte à la presse, n'est pas une première, mais la reprise d'une habitude. La commission des finances du Sénat, jusqu'en 2011, entendait les ministres afin que ces derniers veuillent bien rendre compte de leur gestion à l'occasion de la préparation de l'examen de la loi de règlement, que nous avons évoquée avec le Premier président de la Cour des comptes tout à l'heure. Celle-ci constitue en fait l'arrêté de comptes de l'État, son rapport de gestion en quelque sorte. C'est sous l'impulsion de Jean Arthuis que nous avons, à l'époque, adopté cette pratique.

Pour cette séance, nous bénéficions de la présence de la rapporteure de la commission des affaires sociales pour la branche « vieillesse » du projet de loi de financement de la sécurité sociale, Christiane Demontès.

Si vous le voulez bien, pour rendre notre échange le plus interactif possible, je vous proposerai, madame la ministre, de réagir et d'aborder les sujets qui vous semblent importants, après que le rapporteur pour avis sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) et rapporteur spécial de la mission « Santé », Jean-Pierre Caffet, vous aura interrogée.

Éric Bocquet prendra ensuite le relais en tant que rapporteur spécial de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

Peut-être pourrions-nous joindre les questions ou les analyses de madame la rapporteure de la commission des affaires sociales.

M. Jean-Pierre Caffet, rapporteur spécial de la mission « Santé ». – Avant d'entamer cette audition, je souhaiterais rappeler l'angle spécifique sous lequel la commission des finances aborde les finances sociales.

Ces dernières années, de nouveaux outils ont été mis en place pour renforcer la vision consolidée des finances publiques. Il s'agit d'un enjeu majeur pour garantir le respect par la France de ses engagements européens.

Ainsi, l'article liminaire de la loi de règlement retrace désormais le solde structurel et le solde effectif de l'année écoulée pour l'ensemble des administrations publiques, y compris les administrations de sécurité sociale (ASSO).

C'est sur cette base que le Haut Conseil des finances publiques, dont nous venons d'entendre le président, est chargé d'identifier les éventuels écarts avec les objectifs fixés en loi de programmation pluriannuelle des finances publiques (LPFP), conduisant, le cas échéant, au déclenchement du mécanisme de correction automatique.

C'est pourquoi il convient donc de vous interroger, madame la ministre, aussi bien sur l'exécution des crédits inscrits dans le budget de l'État, que sur les dépenses de l'ensemble des administrations de sécurité sociale, qu'elles entrent ou non dans le périmètre de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS).

C'est en ma qualité de rapporteur pour avis sur le PLFSS que je commencerai par vous interroger sur l'exécution de la LFSS pour 2013.

Ma première question porte sur l'exécution de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) pour 2013.

Le comité d'alerte sur le respect de l'ONDAM a récemment confirmé que la réalisation de l'ONDAM 2013 avait été inférieure de 1,4 milliard d'euros à l'objectif fixé, et que l'ONDAM pour 2014 devrait être respecté.

Pourriez-vous nous expliquer quels sont les principaux facteurs expliquant la sous-exécution de l'ONDAM en 2013 ? Quels sont les secteurs de soins où la dépense a été moins dynamique que prévu ? Les mesures d'économie relatives à l'ONDAM 2013, en particulier celles portant sur l'hôpital, pour lesquelles 657 millions d'euros d'économies étaient prévus, ont-elles bien toutes été réalisées ? Quel impact ont-elles eu sur les comptes des hôpitaux publics ?

J'en viens à une question plus transversale sur la maîtrise des dépenses de fonctionnement des caisses de sécurité sociale.

Lors de la présentation du PLFSS pour 2014, il avait été indiqué que 200 millions d'euros d'économies avaient déjà été réalisés en 2013 sur la gestion des caisses, et que 500 millions d'euros d'économies étaient prévus pour 2014.

Pourriez-vous, madame la ministre, nous présenter le bilan de ces économies de gestion en 2013, en nous précisant éventuellement quelles caisses et quels postes sont concernés ?

Plus généralement, quel bilan tirez-vous de l'application des dernières conventions d'objectifs et de gestion (COG) de la Caisse nationale d'assurance-maladie (CNAM) et de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) ?

Je conclurai en vous posant deux questions portant sur l'exécution des crédits de la mission « Santé » du budget de l'État, dont je suis rapporteur spécial.

156 millions d'euros supplémentaires ont été ouverts en loi de finances rectificative pour 2013. Il apparaît donc que les dépenses d'aide médicale de l'État (AME) ont été bien supérieures à la prévision, pour s'établir à 744 millions d'euros.

L'augmentation du nombre de bénéficiaires est-elle la seule cause de cette forte progression des dépenses, qui représente 26 % de plus d'une année sur l'autre ? Quels ont été jusqu'ici les effets de la réforme de la tarification des séjours hospitaliers mise en place

en 2012 ? Peut-on toujours en attendre des économies substantielles pour les années à venir ? L'aide médicale d'État (AME) est un sujet de préoccupations commun à tous les participants à cette commission.

Enfin, la mission « Santé » finance environ une dizaine d'agences sanitaires et de prévention. En 2013, ces opérateurs ont tous reçu des montants de subventions pour charge de service public moins importants que ceux votés en loi de finances initiale (LFI) pour 2013, et même que ceux prévus en loi de finances pour 2014.

Combien d'opérateurs ont dû puiser dans leurs fonds de roulement, et à quelle hauteur ? Ces moindres subventions ont-elles eu un impact sur les actions mises en œuvre par les agences en 2013 ? Une réorganisation des missions de prévention et de vigilance autour de plusieurs agences « pivots », annoncée lors de la présentation de la stratégie nationale de santé, est-elle toujours d'actualité ? Cette réorganisation pourrait-elle permettre de réaliser de nouvelles économies sur les dépenses de fonctionnement des agences ?

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial de la mission « Solidarité ». – La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » comprend cinq programmes pour un total de 13,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur l'exercice 2013.

Cette mission finance, pour environ 88 %, des dépenses d'intervention, notamment des dispositifs de guichet comme l'allocation aux adultes handicapés (AAH), pour environ 8 milliards d'euros, la partie activité du RSA, ou encore la protection juridique des majeurs.

L'exécution 2013 marque un tournant par rapport aux années précédentes : alors que le budget était jusqu'alors caractérisé par une sous-budgétisation de l'AAH et une surbudgétisation du RSA activité, la situation s'est en quelque sorte inversée.

Ainsi, la dépense d'AAH a été globalement maîtrisée, avec un dépassement de « seulement » 20 millions d'euros par rapport à la prévision initiale ; en revanche, la dotation au Fonds national des solidarités actives (FNSA) s'est révélée insuffisante, conduisant à un report de charges de 147 millions d'euros sur 2014.

Comment expliquer cet écart entre la prévision initiale et l'exécution s'agissant de la subvention d'équilibre de l'État au FNSA ? Pourquoi les recettes fiscales affectées au fonds ont-elles été ainsi surévaluées ? Le report de charges sur 2014 ne déséquilibre-t-il pas le budget 2014 du FNSA ?

En second lieu, la dépense pour l'allocation aux adultes handicapés a augmenté de près de 5 % entre 2012 et 2013. Quelles sont les perspectives pour 2014, et quelles possibilités existent pour maîtriser l'évolution de cette dépense ?

Par ailleurs, s'agissant des agences régionales de santé (ARS), les dépenses de fonctionnement sont portées par la présente mission, tandis que les dépenses d'intervention sont inscrites dans la mission « Santé ». D'autre part, l'assurance maladie, le fonds d'intervention régional (FIR) et la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) contribuent également au financement des ARS. Quel est le montant consolidé de financement des ARS et son évolution sur les trois dernières années ? Certaines agences ont-elles connu, en 2013, des difficultés de financement particulières ? Enfin, de façon

générale, la baisse continue des effectifs, qui a représenté 243 emplois en 2013, ne remet-elle pas en question l'accomplissement de certaines des missions des ARS ?

Enfin, nous venons récemment de fêter les cinq ans de la création du RSA. Depuis deux ans, le Gouvernement annonce une réforme du RSA. Où en est-on de ce chantier, en particulier s'agissant de la partie « activité ». Quelle sera l'articulation du RSA activité et de la prime pour l'emploi ? Quelles mesures adopter pour éviter l'important taux de non-recours du RSA activité, autour de deux tiers des bénéficiaires potentiels ? Les causes avaient été repérées, identifiées, analysées : complexité du dispositif, raisons psychologiques, accompagnement d'un public fragilisé. Quelles sont les perspectives pour avancer enfin sur ce sujet ?

M. Philippe Marini, président. – La parole est à présent à Christiane Demontès, vice-présidente du Sénat, et rapporteure de la commission des affaires sociales pour la branche « vieillesse ».

Mme Christiane Demontès, rapporteure de la commission des affaires sociales pour la branche « vieillesse » du projet de loi de financement de la sécurité sociale. – Monsieur le président, je reprendrai une question de Jean-Pierre Caffet à propos de la convention d'objectif et de gestion de la branche « vieillesse » : où en est son exécution ? Pouvez-vous faire le point à ce sujet ? Pour 2013, le déficit de cette branche continue-t-il à diminuer ? Quelles sont les inflexions liées aux réformes, sachant que la réforme de 2013 ne comportera de conséquences qu'en 2014, voire en 2015 ?

Mme Marisol Touraine, ministre. – Monsieur le président, monsieur le rapporteur général, madame la rapporteure, messieurs les rapporteurs spéciaux, mesdames et messieurs les sénateurs, c'est aujourd'hui la reprise d'une habitude que je ne connaissais pas, puisque c'est la première fois que, dans la fonction qui est la mienne, j'ai l'honneur d'être auditionnée par votre commission. Mais certaines habitudes sont toujours bonnes à reprendre, et je vais essayer de répondre aussi précisément que possible à vos questions, qui portent à la fois sur le budget de l'État et sur l'exécution du budget des différentes branches de la sécurité sociale – ce qui est bien normal d'ailleurs quand on compare les sommes engagées de part et d'autre.

Les masses en jeu ne sont pas les mêmes. Nous parlons d'un budget d'environ 180 milliards d'euros pour l'assurance maladie, et de 220 milliards d'euros pour la branche « vieillesse », sans parler de la branche « AT-MP », plus limitée financièrement. Nous parlons d'un budget de l'État qui avoisine, pour ce ministère, 14,5 milliards d'euros tout compris.

Pour ce qui est de l'ONDAM, vous avez raison de le souligner – le Comité d'alerte vient de le confirmer – l'ONDAM 2013 sera exécuté à hauteur de 174 milliards d'euros, soit 1,4 milliard d'euros de moins que ce qui avait été voté en loi de financement de la sécurité sociale initiale, et 800 millions d'euros de moins que ce qui avait été voté en loi de financement de la sécurité sociale pour 2014. Nous avons en effet réalisé une première révision à la baisse de cet objectif.

Vous me demandez d'expliquer cette sous-exécution. En premier lieu, contrairement à une idée reçue, les établissements de santé – l'hôpital en particulier – ne restent pas à l'écart de l'effort engagé, même si les trois-quarts de la sous-exécution concernent les soins de ville, pour 1,1 milliard d'euros. Le reste – 300 à 350 millions d'euros – concerne les établissements de santé.

Les postes ont-ils augmenté moins vite que prévu ? Tout d'abord, la maîtrise des dépenses liées aux médicaments se poursuit, à la seule exception des dispositifs médicaux. Nous constatons par ailleurs une stabilité des dépenses d'indemnités journalières. Je veux m'arrêter un instant sur ce point. La faible consommation, dans le domaine des indemnités journalières, est évidemment directement liée à la faiblesse de l'activité économique de notre pays. On ne peut donc considérer que la baisse ou la stabilité de ces dépenses soit une garantie pour la suite. Néanmoins, nous nous employons à contrôler et à maîtriser ces dépenses.

Les honoraires des professionnels ont également été stabilisés, puisqu'on constate relativement peu d'augmentations, tout comme les transports sanitaires, qui font l'objet d'une poursuite de la maîtrise. On sait notamment, concernant les transports sanitaires, qu'il existe de très fortes disparités sur les territoires, ce qui nous amène à contrôler certains secteurs plus que d'autres.

L'assurance maladie fait l'objet, depuis que je suis en responsabilité, d'une attention et d'une vigilance extrêmement élevées, qui expliquent que, depuis 2012, nous ayons réorienté les dépenses, fait en sorte qu'elles soient mieux maîtrisées et ce, sans affecter les droits de nos concitoyens – j'insiste sur ce point.

La maîtrise des dépenses touche évidemment les frais de gestion, qui se sont élevés à 10,3 milliards d'euros, conformément à la prévision annoncée lors de la commission des comptes de la sécurité sociale, en septembre 2013, ce qui représente une évolution de + 1,5 % par rapport à l'exécution 2012.

Ceci renvoie à deux tendances contraires, que je veux souligner. Pour ce qui est de la COG de la CNAF, nous prévoyons un renfort provisoire à hauteur de 500 emplois en équivalents temps plein (ETP) en 2013-2014, pour permettre à la branche de retrouver un niveau satisfaisant de traitement des dossiers. Il y a eu trop de points d'alerte sur certaines caisses d'allocations familiales qui ne parvenaient plus à gérer leurs dossiers de manière satisfaisante. Ceci explique que nous ayons fait le choix d'un renfort provisoire, qui doit nous permettre de surmonter ces difficultés.

À l'inverse, les autres COG du régime général, en cours de renouvellement, vont permettre de réaliser d'importantes économies. Je dois le dire, ceci passe par des réductions d'effectifs significatives, qui doivent être réalisées notamment dans le réseau de l'assurance maladie. Je veux indiquer que ceci constitue, pour ceux qui travaillent dans ces réseaux, un effort important qu'il convient de saluer.

Pour ce qui est de la CNAV, celle-ci a été et reste soumise à des efforts de même nature. Néanmoins, je voudrais indiquer que nous prévoyons d'affecter de manière spécifique des effectifs à la mise en place du compte pénibilité. C'est une des avancées qui résultent de la loi sur les retraites du 20 janvier 2014, dont vous étiez rapporteure, madame la sénatrice, mais qui représente évidemment un travail important de mise en œuvre à partir de la fin de l'année et surtout du début de l'année prochaine. Un renfort spécifique permettra donc de faire face à ces besoins.

Pour ce qui est du budget de l'État, vous soulignez, monsieur le sénateur, l'augmentation très forte des dépenses liées à l'aide médicale d'État. C'est incontestable, et nous avons constaté en 2013 un fort dépassement par rapport à l'objectif, puisque nous avions prévu une dépense de 588 millions d'euros et que les dépenses constatées seront à l'arrivée de 744 millions d'euros !

Oui, la hausse constatée est liée à la forte poussée du nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'État, et nous n'avions pas anticipé une augmentation aussi forte du nombre de bénéficiaires. Je veux dire les choses très simplement : je considère qu'il y a des débats autour de l'aide médicale d'État qui n'ont pas lieu d'être ! C'est un dispositif qui, en termes de santé publique, répond tout à fait à l'exigence que nous devons avoir, non seulement pour apporter des soins aux personnes concernées, mais également pour éviter la propagation de certaines maladies sur le territoire national.

C'est pourquoi, lorsque la majorité précédente a instauré un droit de timbre pour entrer dans ce dispositif, les professionnels de santé, les représentants des médecins, les ordres professionnels, ont marqué leur désapprobation et leur inquiétude, car nous savons qu'il est préférable que les personnes malades puissent accéder à des soins de façon rapide si nous voulons éviter la propagation des maladies.

Pour autant – et je le dis sans difficultés – nous devons évidemment, en matière d'aide médicale d'État, comme de tout dispositif social, lutter contre les abus qui pourraient être constatés ou qui pourraient exister. De ce point de vue, je souhaite que nous poursuivions les contrôles engagés, qui existent dans les différentes caisses primaires d'assurance maladie. À partir de 2015, nous allons disposer des premières statistiques qui vont permettre de comparer les taux d'acceptations ou de refus de l'aide médicale d'État caisse par caisse, ce qui permettra éventuellement d'identifier s'il existe ou non un recours excessif à ce dispositif sur certaines parties du territoire et d'homogénéiser les pratiques observées dans les différentes caisses.

Par ailleurs, je veux dire ma préoccupation face à l'existence de ce qui peut apparaître comme des filières de personnes étrangères venant se faire soigner dans certains hôpitaux français, en particulier à Paris. Ceci nécessite d'enclencher très rapidement un travail diplomatique de coopération internationale avec les pays d'origine. Nous pouvons par exemple aider ces pays à disposer des traitements nécessaires sur leur territoire, pour éviter que ne se mettent en place des filières de malades qui viennent se faire soigner chez nous.

De plus, j'ai commandé à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) un rapport sur le dispositif de soins urgents, qui est aujourd'hui une porte d'entrée dans notre système de soins pour des personnes qui ne remplissent pas les conditions pour être prises en charge dans l'AME de droit commun.

Vous m'avez également interrogée sur l'impact de l'évolution de la tarification hospitalière dans le cadre de l'AME. Jusqu'à l'année dernière, un tarif particulier était appliqué ; nous avons aligné les tarifs hospitaliers appliqués dans le champ de l'AME sur les tarifs de droit commun. Une première diminution des frais liés à l'aide médicale d'État a pu être enregistrée. Cette diminution se fait en deux étapes. La survalorisation des actes, qui était de 30 %, est passée à 15 % en 2014 et sera nulle en 2015. Nous espérons une économie de 100 millions d'euros avec la suppression de cette majoration.

Concernant la situation des opérateurs sanitaires, celle-ci est très tendue. Lorsque je suis arrivée aux responsabilités, les opérateurs sanitaires disposaient de fonds de roulement importants, ce qui a justifié que nous puissions mettre ceux-ci à contribution en 2013 pour tous les opérateurs, à l'exception de l'Institut national du cancer. Désormais, ces fonds de roulement se situent à un niveau proche des niveaux prudentiels. Fin 2014, ils se situeront entre un et quatre mois de fonctionnement. Nous ne pouvons aller beaucoup plus loin, ce qui signifie, compte tenu des critères de pré-cadrage que nous a adressés le Premier ministre sur

la période triennale 2015-2017, qu'il va falloir intensifier nos efforts de rationalisation des dépenses des opérateurs. Vous avez évoqué une réforme des structures de vigilance, que j'ai moi-même abordée il y a quelques mois.

Des mesures figureront dans la future loi de santé, dont nous pourrions espérer des économies, même si l'exigence de qualité sanitaire est l'élément moteur dans la réforme que je proposerai. La réforme ne repose pas sur des critères financiers, mais sur la volonté de garantir un meilleur dispositif de vigilance, qui n'est pas optimal aujourd'hui.

Monsieur le sénateur Bocquet, le fait est que le RSA activité connaît un taux de recours trop faible. Un des enjeux est de permettre une meilleure connaissance de ce dispositif de la part des bénéficiaires potentiels. Ceci passe par la mobilisation de l'ensemble des acteurs susceptibles d'avoir un contact avec les publics concernés.

Une des façons d'avancer est de faire en sorte que ceux qui ne sont pas en charge du versement du RSA, mais qui sont, pour une raison ou une autre, en contact avec les familles ou les personnes potentiellement bénéficiaires, puissent être des vecteurs d'information. Nous réfléchissons donc à la manière de rendre l'information transversale.

Pour ce qui est du rapprochement entre le RSA de base avec la prime pour l'emploi (PPE), qui a fait l'objet d'un rapport parlementaire, le débat se poursuit. Nous avons fait le choix, pour le moment, de privilégier la baisse des cotisations salariales pour ceux qui ont un revenu compris entre 1 et 1,3 fois le SMIC. Les ressources disponibles ont donc été mobilisées pour permettre cette baisse des cotisations, ce qui se traduira par une augmentation rapide du pouvoir d'achat des salariés modestes.

Quant à l'allocation aux adultes handicapés (AAH), il est vrai qu'il existe un écart entre la prévision et la réalisation. Je ne sais si vous avez eu l'occasion d'aborder cette question avec Didier Migaud, mais le rapport de la Cour des comptes souligne que les prévisions du ministère sont désormais de plus en plus fiables. Il existait jusqu'à présent un problème d'appréciation et de remontée de l'information à partir des territoires. Nous pensons aujourd'hui disposer d'évaluations relativement fiables.

M. Philippe Marini, président. – Avez-vous répondu aux questions de Christiane Demontès ?

Mme Marisol Touraine, ministre. – Oui. J'ai indiqué, concernant la CNAV, que des efforts de gestion sont demandés à la caisse et continueront à l'être ; dans le même temps, nous allons sanctuariser l'activité de la caisse, qui va concerner la mise en place du compte pénibilité, celui-ci requérant beaucoup de travail. Des effectifs seront identifiés pour la mise en place de ce compte.

M. Philippe Marini, président. – Roger Karoutchi sera-t-il d'accord avec vous pour considérer qu'en matière d'AME, les débats n'ont pas lieu d'être ?

M. Roger Karoutchi. – Madame la ministre, j'entends bien ce que vous dites s'agissant de l'AME. Il est vrai que personne n'imagine, ni ne souhaite voir dans nos rues des malades qui ne sont pas soignés ! Mais la peur est en effet facile à utiliser de manière populiste.

Il n'empêche : vous dites que l'une des solutions est de transférer les technologies, voire les médicaments, vers les pays d'origine. Il existe cependant une différence non

négligeable entre le fait de mieux utiliser le droit d'asile médical et venir se faire soigner gratuitement à Paris, plutôt que de rester dans son pays d'origine, où les frais de médecine et de prise en charge sont extrêmement chers !

Transférer des médicaments ou des technologies dans ces pays qui n'en disposent pas peut constituer une solution, mais elle ne change pas le coût. L'explosion – notamment en Île-de-France – du droit d'asile est souvent liée, indépendamment des situations politiques ou humanitaires, au fait que nos hôpitaux parisiens soient submergés de demandes liées aux traitements. Si vous transférez les technologies vers les pays d'origine, celles-ci y seront tellement chères qu'il vaudra mieux venir à Paris !

Le sujet ne porte donc pas seulement sur l'accès à la technologie, mais également sur la prise en charge et le coût. C'est là un vrai sujet, et je ne vois pas très bien pourquoi le transfert empêcherait la prise en charge gratuite à Paris !

Je ne suis pas d'accord avec vous – mais c'est un débat plus politique et plus large – sur un droit de timbre. Le droit d'asile a explosé dans ce pays, avec une attractivité d'un système d'allocations. Tout le monde le dit aujourd'hui, et pas seulement à droite. Ne peut-on trouver d'autres solutions, tout en préservant une situation humanitaire et médicale convenable ?

Ma question porte plutôt sur les établissements sanitaires. J'ai rencontré un certain nombre de directeurs d'hôpitaux parisiens qui venait « quémander » l'aide de la région, qui n'en peut mais, n'ayant plus d'argent. Beaucoup de ces directeurs se plaignent de ne plus avoir de fonds de roulement et craignent, en 2015, de devoir fermer un certain nombre de services, ne pouvant parvenir à l'équilibre.

Vous avez vous-même noté qu'après les prélèvements de 2013, la situation, en 2014, allait être très tendue. Avez-vous envisagé, si la situation devenait catastrophique pour certains établissements, de les soutenir, ou leur conseillera-t-on de fermer des services pour réduire la dépense, faute d'aide extérieure ?

M. Francis Delattre. – Madame la ministre, dans la fonction publique, les fonctionnaires dits « actifs », ou « super-actifs » – exerçant une activité pénible – peuvent partir plus tôt à la retraite. Les instituteurs, dont le corps est en voie d'extinction, sont classés comme actifs ; or, les professeurs des écoles, de catégorie A, ne bénéficient plus de cette classification ! Le même problème se pose avec le changement de statut des infirmières. En tant que rapporteur spécial du compte d'affection spéciale « Pensions », j'auditionne un certain nombre de parties prenantes sur ce sujet. Les syndicats redoutent que le périmètre des catégories actives ne soit réduit, compte tenu des difficultés, et estiment le système inégal et injuste. J'aimerais connaître votre approche sur ce sujet.

Par ailleurs, le régime spécial des mineurs fait partie des régimes de protection sociale en extinction, subventionnés par l'État. Il a été prévu de fondre la branche « maladie » de ce régime dans le régime général. Le décret a été abrogé. Que comptez-vous faire pour faire en sorte que la branche « maladie » puisse se rééquilibrer et que la Caisse nationale de sécurité sociale dans les mines puisse faire face à ses obligations ?

Mme Michèle André. – Madame la ministre, vous avez évoqué les transports sanitaires. Dans les départements à dominante rurale, l'hospitalisation de jour nécessite un transport sanitaire. Avez-vous pu avancer sur ce sujet ? Comment faire pour ramener chez lui

un patient dialysé ou un malade qui a subi une séance de chimiothérapie dans les conditions humainement et économiquement acceptables, ces secteurs étant consommateurs de crédits ? Les professionnels du secteur, dans nos campagnes, qui ajoutent à leur activité sanitaire des activités de taxi classiques, se sont fortement inquiétés à ce propos.

M. François Marc, rapporteur général. – Jean-Pierre Caffet a très clairement résumé les questions que nous nous posons, au sein de la commission des finances ; il y a été répondu.

J'ai cependant une préoccupation par rapport au tendanciel de dépenses concernant les missions « Santé » et « Solidarité ». Dans quelle mesure l'évolution des crédits consommés dans le cadre de ces missions en 2013 a-t-elle été inférieure à la croissance tendancielle des dépenses ? Peut-on faire le point sur les économies réalisées par rapport à ce tendanciel ?

M. Philippe Marini, président. – Madame la ministre, je souhaiterais ajouter deux brèves questions, la première en me souvenant de la mission commune d'information sur le cinquième risque – en d'autres termes la dépendance – que le Sénat avait mise en place il y a quelques années, et que je présidais à l'époque.

Nous nous étions efforcés de réaliser une estimation consolidée des dépenses publiques liées à la prise en charge des personnes âgées dépendantes, sachant que ces dépenses sont à la charge tantôt de l'État, tantôt des administrations de sécurité sociale, tantôt des départements.

Il serait sans doute utile de rappeler la dynamique d'évolution de ces dépenses sur les derniers exercices et, peut-être, d'en tirer les leçons pour la prochaine législation sur l'autonomie des personnes âgées, en tenant compte de la nécessité sociale que cela représente, mais en même temps des contraintes économiques très lourdes auxquelles nous sommes et serons confrontés.

Ma seconde question porte sur le déficit de la branche « famille » qui, au titre de 2013, serait supérieur de 400 millions d'euros à la prévision, pour s'établir à 3,2 milliards d'euros. Avez-vous connaissance des résultats définitifs de la CNAF ? Doivent-ils confirmer cette détérioration par rapport à la prévision ?

Enfin, au vu de l'exécution de 2013 et de la baisse de cotisations patronales annoncée récemment par le Premier ministre, envisagez-vous de nouvelles mesures pour garantir le retour à l'équilibre la branche « famille » ?

Mme Marisol Touraine, ministre. – Pour ce qui est du déficit de la branche « famille », il existe bel et bien un décalage, qui sera précisé lors de la prochaine commission des comptes de la sécurité sociale. Le Premier ministre a eu l'occasion de dire, lors de son discours de politique générale et de la présentation du pacte de responsabilité et de solidarité, que des efforts supplémentaires seraient demandés à la branche « famille », pour ce qui est de la prochaine programmation triennale, à hauteur de 800 millions d'euros. Nous travaillons donc à la définition de la nature de ces économies, qui figureront dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015.

Par ailleurs, vous évoquez la question de l'autonomie et du cinquième risque. Aujourd'hui même, j'ai présenté, en Conseil des ministres, le projet de loi d'adaptation de la

société au vieillissement de la population. C'est une loi très importante de renforcement de la prise en charge des personnes en perte d'autonomie. Je veux rappeler qu'il y a maintenant plus de dix ans, en 2001-2002, qu'a été mise en place l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA). Aucune nouvelle mesure n'est intervenue depuis ; le projet de loi présenté ce matin – qui devrait être examiné par l'Assemblée nationale en commission avant l'été, pour un débat en séance publique à la rentrée – prévoit un ensemble de mesures qui reposent sur un financement par la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA).

Nous ne nous inscrivons pas dans le cadre d'un cinquième risque, mais nous avons mis en place des mesures de prévention et de renforcement de l'APA – aides supplémentaires pour un coût inférieur pour les personnes qui perdent leur autonomie et restent à domicile, mise en place de mesures en faveur des « aidants », qui sont souvent les proches de la personne qui perd son autonomie, mesures permettant le financement d'aides techniques, qu'il s'agisse de l'adaptation de logements, de domotique ou d'autres dispositifs.

La CASA, qui a été votée il y a maintenant plus d'un an, va permettre de financer cette loi ambitieuse pour environ 645 millions d'euros chaque année et en année pleine. Nous sommes engagés dans cette direction, avec la volonté de faire du maintien à domicile une priorité, à un moment où nous concitoyens vieillissants expriment de plus en plus fortement le souhait de rester le plus longtemps possible à domicile, ou dans des structures qui ne soient pas des établissements médicalisés, telles que des résidences pour seniors, ou d'autres lieux de ce type.

Je ne reviens pas sur les questions liées à l'ONDAM, dont je répète qu'il est maîtrisé et – j'insiste sur ce point – sans aucune baisse ou réduction des droits de nos concitoyens. Au contraire, de nouveaux droits ont été définis, notamment en direction des jeunes et des femmes avec, par exemple, la gratuité complète des interruptions volontaires de grossesse (IVG), ou la contraception pour les jeunes femmes mineures.

Pour ce qui est de la mission « Solidarité », la situation à laquelle nous sommes confrontés est celle d'une évolution très diversifiée sur le territoire. Le travail que les services ont engagé, en lien avec les services territoriaux, les ARS et les conseils généraux, consiste à aller vers une harmonisation des dispositifs.

Je prends un exemple très concret, qui fait écho à ce qu'évoquait Eric Bocquet : l'AAH a connu une croissance très dynamique qui, aujourd'hui, se ralentit. On peut s'interroger sur les raisons du recours à cette prestation, qui peut parfois paraître excessif. Nous avons eu des discussions avec les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et nous nous sommes aperçus que, selon les départements, on ne trouvait pas toujours les mêmes pratiques, ni la même orientation.

C'est le travail que nous effectuons, les dépenses augmentant très directement en lien avec la réalité sociale constatée dans le pays. Les dépenses de solidarité, en période de crise, sont amenées à augmenter. C'est une des difficultés du financement dans ce ministère : nous avons à dépenser davantage d'argent dans des moments où nous en avons moins mais, par définition, les dépenses de solidarité interviennent dans les périodes de crise !

Le grand défi, pour ce qui est de ce budget, réside dans l'harmonisation des pratiques sur les territoires, qu'il s'agisse de nos partenaires – je pense aux conseils généraux, ou aux MDPH – ou de nos propres services, qui n'ont pas toujours les mêmes pratiques.

Monsieur le sénateur Karoutchi, concernant l'AME, il ne s'agit pas d'imaginer que nous allons, d'un coup de baguette magique, arrêter les flux de personnes qui viennent de l'étranger pour se soigner en France en établissant des coopérations avec ces pays. Je n'ai pas parlé de transfert de technologies, j'ai parlé de coopération, c'est-à-dire de mise en place de procédures permettant de mieux accueillir les personnes.

La France est engagée de façon très forte dans le combat international, auprès de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et de la Banque mondiale, pour la mise en place des objectifs post-2015 dans l'Agenda pour le développement à l'échelle internationale, avec la mise en place d'une couverture sanitaire universelle, qui nous paraît une nécessité si nous voulons que des populations de divers pays puissent se faire soigner dans des conditions de coût satisfaisantes.

Pour autant, certaines des filières observées concernent les pays dans lesquels des soins gratuits sont proposés aux habitants. Il s'agit donc d'avoir des discussions diplomatiques avec nos interlocuteurs, afin de voir comment une incitation aux soins sur place peut être réalisée.

Pour ce qui est des dépenses à l'hôpital, je suis extrêmement intéressée par votre question, monsieur le sénateur. Je constate que vous encouragez le maintien de l'ensemble des services hospitaliers, la présence hospitalière partout sur le territoire !

Vous me dites que les hôpitaux viennent vous demander des financements, l'État n'en apportant plus : nous prévoyons 450 millions d'investissements hospitaliers par an ! Nous apportons un soutien financier à des projets hospitaliers presque quotidiennement, certains investissements étant parfois relativement limités. Si les hôpitaux sont effectivement soumis à des règles plus strictes en matière d'équilibre budgétaire, celles-ci portent leurs fruits et je veux saluer les efforts de l'ensemble de la communauté hospitalière, grâce auxquels l'équilibre, en 2013, a été globalement atteint pour les hôpitaux. En 2012, l'équilibre a également été atteint, avec un déficit zéro en moyenne. Cette année, nous ne sommes pas loin de l'équilibre avec, en moyenne globale, un peu moins de 70 millions d'euros pour les hôpitaux, ce qui est très peu, compte tenu des sommes engagées.

En revanche, nous savons que certains établissements concentrent les difficultés. Nous leur apportons un soutien financier et, par ailleurs, soutenons l'investissement des établissements en Île-de-France, comme partout sur le territoire, pour permettre la bonne prise en charge de nos concitoyens, mettre en place des services qui répondent à des besoins nouveaux, réorganiser des services là où c'est nécessaire, et faire en sorte que des soins qui n'étaient pas proposés dans certains établissements puissent l'être.

Il s'agit donc bien d'une politique d'investissement, et non d'investissement zéro. Je peux vous rassurer, même si nous sommes extrêmement attentifs compte tenu de la situation financière du pays, quant à l'engagement des deniers publics !

Monsieur le sénateur Delattre, vous m'avez interrogée sur les catégories actives. Une réflexion est bien sûr engagée ; elle ne relève pas de mon département ministériel, mais du ministère de la fonction publique. Lorsque nous avons voté la loi sur les retraites et mis en place le dispositif concernant la pénibilité, nous avons indiqué que la réflexion s'ouvrirait dans le cadre des discussions menées par le ministre de la fonction publique sur la façon dont ce dispositif – ou un dispositif équivalent – pourrait trouver à s'appliquer dans la fonction publique. Ceci suppose bien évidemment que la question des catégories actives soit posée,

certaines bénéficiant aujourd'hui de conditions de départ anticipé à la retraite. Il n'est pas envisageable de poser la question de la pénibilité sans que soit en même temps engagée une réflexion sur la manière dont cette pénibilité est prise en charge dans la fonction publique.

Je veux attirer l'attention sur le fait qu'en mettant en place un dispositif de prise en compte de la pénibilité dans le secteur privé, nous avons fait en sorte que les salariés du privé puissent bénéficier de départ anticipé à la retraite dans certains cas, comme ceci existe aujourd'hui, dans des conditions différentes, dans la fonction publique.

Pour ce qui est du régime des mines, il s'agit en effet d'un régime en voie d'extinction. J'ai mis en place une procédure de concertation avec l'ensemble des acteurs concernés. La branche « maladie » du régime continue d'ailleurs d'enregistrer des déficits qui doivent être maîtrisés. Nous avons indiqué que ce régime devrait être adossé au régime général d'assurance maladie, mais qu'il maintiendrait sa spécificité. Nous le devons aux mineurs de notre pays et à leur histoire.

Dans le même temps, la situation des établissements de santé, qui sont aujourd'hui gérés par le régime des mines, est étudiée au cas par cas, en lien avec les ARS, pour faire en sorte qu'une offre de santé puisse être apportée à chaque territoire dans de bonnes conditions de soutenabilité financière.

Pour ce qui est de la question de Michèle André, je veux vous rassurer : il n'a jamais été question – et il n'est pas question – de remettre en cause le transport sanitaire de personnes atteintes de cancer ou de maladie, lourde ou non !

Dès lors que la politique que je porte vise à permettre que le plus de soins possible puissent être apportés sous forme de soins de proximité ou en ambulatoire, les transports vont devenir encore plus importants qu'aujourd'hui. C'est notamment le cas dans les territoires ruraux, mais pas uniquement. Cela existe par exemple dans notre département, à Jean Germain et moi-même.

Le Gouvernement prête une grande attention à la maîtrise des dépenses et à l'harmonisation des pratiques sur les territoires. Il n'est pas normal que, sur certains territoires, le recours à certains types de transport soit bien plus important que dans d'autres. Je pense que nous devons aller vers la définition de critères et poursuivre une maîtrise qui ne peut se faire au détriment des patients.

M. Philippe Marini, président. – Merci infiniment, madame la ministre, d'avoir répondu de manière argumentée à l'ensemble des questions posées par les membres de la commission.

La réunion est levée à 18 heures 10

Mercredi 4 juin 2014

- Présidence de M. Philippe Marini, président -

La réunion est ouverte à 16 h 22

Règlement du budget et approbation des comptes de l'année 2013 – Audition de Mme Geneviève Fioraso, secrétaire d'État chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche

Au cours d'une troisième réunion tenue l'après-midi, la commission procède à l'audition préparatoire à l'examen du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2013, de Mme Geneviève Fioraso, secrétaire d'État chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche.

M. Philippe Marini, président. – Dans le cadre de la préparation de la loi de règlement du budget de 2013, nous entendons Geneviève Fioraso, secrétaire d'État chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche, afin qu'elle nous rende compte des résultats de la mission « Recherche et enseignement supérieur » (MIREs). Je suis heureux d'accueillir également, aux côtés de nos deux rapporteurs spéciaux, Philippe Adnot et Michel Berson, Dominique Gillot, rapporteur pour avis de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

La mission « Recherche et enseignement supérieur » est interministérielle, c'est un apport de la LOLF auquel nous tenons, même si l'essentiel des crédits relèvent de la responsabilité du ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Madame la ministre, pour rendre cette audition la plus interactive possible, je vous propose que les rapporteurs spéciaux commencent par nous présenter leurs observations et interrogations, puis que vous leur répondiez, avant que le rapporteur général et la rapporteure pour avis, ainsi que les autres membres de la commission, vous interrogent à leur tour.

M. Michel Berson, rapporteur spécial. – Cette mission, qui comprend l'intégralité des crédits budgétaires pour la recherche civile de l'État et pour l'enseignement supérieur a consommé, l'an passé, 25,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), soit un niveau très proche des crédits inscrits en loi de finances initiale. Un bémol cependant, avec la sous-consommation de la quasi-totalité des programmes dédiés à la recherche, en particulier, en ce qui concerne le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » et le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables ».

Au total, les annulations de crédits auront été substantielles pour l'exercice 2013, s'élevant à 625,6 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 389 millions d'euros en crédits de paiement (CP) ; cela paraît, pour le moins, contrarier les annonces faites, aussi bien par le Président de la République que par le Premier ministre, d'une « sanctuarisation » des crédits consacrés à la recherche, promue au tout premier rang des priorités nationales.

La mission « Recherche et enseignement supérieur » aura donc vu ses crédits progresser légèrement l'an passé, pour des dépenses qui sont, on le sait, très dynamiques :

dans ces conditions, à combien s'élèvent les économies réalisées par les programmes par rapport au tendanciel ?

L'Agence nationale de recherche (ANR), ensuite, a vu une part importante ses crédits de paiement annulée, soit 155 millions d'euros ; elle disposait, certes, d'une trésorerie importante, mais qui avait déjà largement diminué ces dernières années – de 620 millions d'euros fin 2012 à 352 millions d'euros fin 2013 ; ne pensez-vous pas que nous soyons arrivés au bout de cette logique de transfert des crédits vers les organismes de recherche et que si de telles annulations intervenaient à l'avenir, le financement de la recherche sur projet s'en trouverait menacé ?

Le financement de la recherche française repose de plus en plus sur des ressources européennes. Dans quelle mesure les équipes de recherche françaises ont-elles bénéficié du programme-cadre pour la recherche et le développement technologique (PCRD) de l'Union européenne en 2013 ? Quel est le « retour » pour notre pays ?

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial. – Les crédits consacrés à l'enseignement supérieur et correspondant aux programmes 150 et 231 de la mission ont été quasi intégralement consommés, avec 15,07 milliards d'euros en AE et 15,12 milliards d'euros en CP, soit un taux d'exécution respectivement de 100 % et 99,9 %.

Le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » représente près de la moitié de la mission, avec une consommation, en 2013, de 12,75 milliards d'euros en AE et 12,79 milliards d'euros en CP. L'essentiel des crédits correspondent à des dépenses de fonctionnement et couvrent les subventions pour charges de service public servies aux établissements passés aux responsabilités et compétences élargies (RCE), opérateurs de l'État.

S'agissant du programme 231, les crédits consacrés aux bourses, en particulier celles servies sur critères sociaux, ont fait l'objet d'une bien meilleure budgétisation qu'en 2012 et les dépenses supplémentaires enregistrées en cours d'année ont pu être couvertes par des redéploiements.

Depuis l'accession à l'autonomie, plusieurs universités rencontrent d'importantes difficultés financières. Cependant, comme le souligne la Cour des comptes, certaines difficultés sont conjoncturelles, quand d'autres problèmes sont plus structurels : quel bilan en faites-vous ? En particulier, l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, faute de pouvoir équilibrer son budget, a bénéficié d'une avance de trésorerie de 800 000 euros en décembre 2013, avant l'annonce d'une seconde avance de 2,6 millions d'euros en mars pour 2014. Comment éviter que de telles situations ne se reproduisent ? Vous avez créé, l'an dernier, un tableau de bord financier des universités : vous permet-il de détecter efficacement, et donc suffisamment tôt, les établissements en difficulté ou risquant de le devenir ? Une fois l'alerte lancée, quelles sont les actions possibles ? Comment concilier l'autonomie financière des établissements et l'intervention du ministère par une aide financière ? Ces aides financières seront-elles consolidées, au risque de « récompenser » les mauvais gestionnaires, au détriment de ceux qui parviennent à mieux maîtriser leur budget ?

Je m'interroge, ensuite, sur les dépenses liées à la création des Communautés d'universités et d'établissements (COMUE), dès lors que les nouvelles structures ne feront pas nécessairement disparaître celles déjà existantes : qu'en pensez-vous ? Quelle incidence auront les nouveaux découpages régionaux annoncés par la réforme territoriale ? Remettent-

ils en cause vos schémas d'organisation territoriale ? Le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER) vous a, d'ores et déjà, proposé de reporter la mise en place des COMUE, laquelle inquiète également le Syndicat national de l'enseignement supérieur (SNESUP) : qu'en dites-vous ?

Enfin, le programme 231 n'a pas eu à bénéficier de crédits supplémentaires dans le cadre de décrets d'avance, malgré la réforme des bourses sur critères sociaux intervenue en septembre 2013, avec la création de deux nouveaux échelons. Cependant, pour couvrir les dépenses liées aux aides directes, tous les crédits initialement mis en réserve ou en surgel ont été utilisés et des redéploiements ont été opérés. De plus, selon la Cour des comptes, « *les reports de charges seront plus importants qu'en 2012 et [...] le risque de dérapage ne peut être écarté en 2014* ».

Tout en prenant acte de cette meilleure budgétisation, que doit-on penser de l'augmentation continue des dépenses liées aux bourses ? Quelles sont les perspectives pour les années à venir ? Quel est le bilan de votre récente réforme ? Quel surcoût attendez-vous, sachant que la Cour des comptes considère, dans sa note d'analyse d'exécution du budget, que les nouveaux échelons 0 bis et 7 ont fait l'objet d'un sous-calibrage ?

Mme Dominique Gillot, rapporteure pour avis de la commission de la culture. – Dans sa note d'analyse, la Cour des comptes constate que les outils d'évaluation et de contrôle dont le ministère s'est doté depuis deux ans améliorent le suivi du fonctionnement comptable et financier des universités et, finalement, celui de la consommation des crédits budgétaires ; c'est un progrès important par rapport à la situation que nous avons constatée avec Philippe Adnot, lors de notre mission commune d'information, où c'était une gageure d'obtenir de simples informations comptables sur les finances des universités. Reste, cependant, que le ministère recourt à des redéploiements et à la fongibilité pour répondre aux besoins constatés en cours d'année et qui n'ont pas été anticipés.

Le système de répartition des moyens à la performance et à l'activité (SYMPA), ensuite, devait faire converger les niveaux de dotations entre établissements sur-dotés et sous-dotés : s'il a fonctionné pendant deux ans, cela n'a plus été le cas ensuite, faute d'abondement de l'enveloppe, et les écarts se sont même peut-être plutôt creusés ; les crédits de fonctionnement répartis par SYMPA auraient ainsi diminué de 65 millions d'euros entre 2012 et 2013, alors que le ministère avait annoncé un recul de 32 millions d'euros : que s'est-il donc passé ? Nous avons noté, également, que les établissements pouvaient recourir à la « fongibilité asymétrique », ce qui n'était pas prévu initialement.

Enfin, si les redéploiements ont été effectués pour couvrir les dépenses liées aux bourses accordées sur critères sociaux, nous manquons d'indicateurs pour suivre l'évolution de cette enveloppe avec précision, en particulier pour ce qui concerne la réforme intervenue à la rentrée universitaire de 2013 et qui pourrait avoir des conséquences en 2014.

M. Philippe Marini, président. – Notre commission et la commission de la culture avaient effectivement réalisé une mission commune sur le financement des universités et le système SYMPA. Madame la ministre, que vous inspirent ces questions et réflexions de nos rapporteurs ?

Mme Geneviève Fioraso, secrétaire d'État chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche. – Je vous remercie de votre invitation. La MIREs demande des informations précises, pour aller plus loin que ce qu'on en dit ici ou là.

Vous l'avez constaté, ce budget est bien exécuté, presque à 100 % ; c'est le signe que les demandes sont importantes, mais aussi que nous y répondons avec les moyens dont nous disposons.

Pourquoi une sous-consommation sur quelques lignes des budgets de recherche ? Il s'agit, en fait, d'un effet d'optique, lié à un redéploiement ponctuel du programme d'investissements d'avenir. Le programme 172 affiche un taux élevé de consommation de ses crédits, ce qui démontre que le budget est adapté aux besoins.

Vous soulignez également le dynamisme des dépenses : le nombre d'étudiants augmente, les besoins de recherche et de développement dans notre pays créent des demandes nouvelles. Nos crédits progressent de 600 millions d'euros entre 2012 et 2014, passant de 22,44 milliards d'euros à 23,04 milliards d'euros : cet effort est tout à fait considérable dans le contexte actuel. Cependant, la croissance « naturelle » des dépenses – le tendanciel – aurait été d'un milliard d'euros sur la période : c'est dire que nous participons pour quelques 400 millions d'euros à la maîtrise des dépenses.

Plusieurs facteurs se conjuguent pour augmenter les dépenses. Il y a d'abord l'augmentation du nombre d'étudiants : quelque 25 000 étudiants supplémentaires se présentent chaque année aux portes de l'enseignement supérieur qui, dès lors que l'enseignement public est « libre et gratuit » en France, pratique des frais d'inscription proches de la gratuité, donc très loin de couvrir le coût réel de l'enseignement. Il y a, ensuite, le glissement vieillissement technicité (GVT), qui n'a pas été intégré lors du passage aux « Responsabilités et compétences élargies » (RCE), alors que les établissements subissent une évolution de leurs charges qui peut être liée aux politiques d'embauche du passé. En 2013, le GVT a représenté environ 60 millions d'euros pour 76 établissements, ce qui n'est pas négligeable. Autre héritage, la pyramide des âges : les principales cohortes de *babyboomers* venant de prendre leur retraite, le nombre de départs en retraite diminue, par exemple de moitié au CNRS, ce qui enlève un facteur d'allègement qui avait joué ces dernières années. Il y a, encore, les mesures catégorielles intervenues avec les textes récents, en particulier la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 concernant l'accès à l'emploi titulaire et l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, qui peuvent s'avérer coûteuses pour les établissements et avoir un impact sur leur politique de recrutement. Il faut compter également avec la contribution française à plusieurs grands programmes internationaux, par exemple les 800 millions d'euros à l'Agence spatiale européenne (ESA), dont nous sommes le premier contributeur. Je pense aussi au programme *European Spallation Source* (ESS) et au réacteur de fusion ITER, qui est le plus grand programme de coopération scientifique internationale en développement : même s'il n'est pas certain de parvenir à des résultats pratiques sur l'énergie de fusion, les recherches auxquelles il donne lieu sur le plasma, en physique, en neutronique, en imagerie ou encore en informatique embarquée, auront certainement des résultats dont nous devons être partie prenante, d'autant que nous sommes le pays hôte de ce très grand projet. Il y a aussi le renouvellement de grands instruments comme le Synchrotron, au laboratoire européen pour la physique des particules (CERN), ou encore à l'Institut Laue-Langevin, à Grenoble. Il faut savoir que ces outils de pointe de la recherche fondamentale sont également une source de revenus pour notre pays et les régions où ils sont implantés et pour notre pays tout entier, parce qu'ils sont des vecteurs de partenariat d'excellence et qu'ils font progresser nos entreprises de haute technologie, par exemple dans les techniques antisismiques. On considère, ainsi, qu'un euro investi au CERN entraîne 3,45 euros d'activité en services et en sous-traitance. Je pense, encore, aux grands investissements que l'ESA fait en matière de lanceurs et aux applications multiples des recherches, qui touchent des domaines aussi variés que le nucléaire, la régulation des grands

systèmes de transports publics, la connectique, ou encore la cryogénie et, même, l'horloge parlante...

L'ensemble de ces facteurs de croissance de la dépense continueront à jouer au cours des années à venir : l'accroissement naturel des dépenses portées par le secrétariat d'État à la recherche et à l'enseignement supérieur devrait s'élever à 1,6 milliard d'euros entre 2015 et 2017. Par suite, la simple stabilisation de ces dépenses au cours du prochain triennal correspond à une économie de 1,6 milliard d'euros par rapport au tendanciel.

Vous m'interrogez, ensuite, sur l'ANR. Les besoins initiaux de l'Agence ont été, initialement, surestimés. Aussi, dans un souci de rééquilibrage en faveur des organismes de recherche, nous avons décidé d'ajuster la trésorerie de l'ANR, qui était excessive. Vous avez raison de souligner que nous avons atteint un « point bas », la Cour des comptes le dit également ; aussi, la trésorerie de l'Agence ne sera-t-elle pas davantage mise à contribution les prochaines années.

Les ressources européennes ne sont pas assez sollicitées, alors qu'elles ne sont pas d'un accès plus difficile que celles de l'ANR, par exemple, et que nous avons mis en place une cellule d'appui, ainsi que des points de contact nationaux pour aider les petits laboratoires à accéder aux financements européens. Le Président de la République a fait de la recherche l'une des priorités de la France. Dans le cadre du « Pacte de croissance », ce dernier a plaidé en faveur d'une augmentation des moyens consacrés à la recherche et au développement ; aussi a-t-il été suivi par de nombreuses personnalités politiques et, notamment, par Máire Geoghegan-Quinn, la commissaire européenne à la recherche, à l'innovation et à la science, qui m'a un jour glissé : « *François Hollande, my hero...* ». L'enveloppe consacrée au programme « Horizon 2020 » a été relevée de 30 % par rapport à celle du septième PCRD.

Alors que, lors du sixième PCRD, notre « retour » coïncidait avec notre contribution, à 16 %, il s'est établi, dans le cadre du septième PCRD, à 11,6 %, pour une contribution qui a légèrement augmenté et qui nous place toujours au second rang des contributeurs, derrière l'Allemagne. Cela est, en partie, imputable au nombre important d'appels à projets lancés au niveau national – en particulier par l'ANR et dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (PIA). Le taux de réussite des laboratoires français est pourtant très bon, à 25 %. Nous nous efforçons donc de les aider à y aller davantage, par un soutien technique. Il s'agit également d'un enjeu de visibilité de la recherche française au niveau international. Je ne vois pas de raison de ne pas progresser. En tout état de cause, il y a lieu de se réjouir de la forte présence française dans les projets gérés par le Conseil européen de la recherche (ERC) qui, soit dit en passant, est présidé par un Français, Jean-Pierre Bourguignon. En revanche, les équipes françaises sont moins présentes dans le programme Marie Curie et les programmes de recherche thématiques. Aussi nous sommes-nous attachés à harmoniser les procédures de l'ANR avec celles de l'Union européenne, de façon à ce que les projets qui n'auront pas été retenus par l'Agence puissent, sans travail supplémentaire, candidater dans le cadre des appels à projets européens. Nous œuvrons aussi à une simplification des procédures. Certes, l'approche européenne des projets scientifiques par enjeux sociétaux – gestion des *big data*, lutte contre les pandémies, accompagnement de la transition énergétique, etc. – a été reprise en France, de manière à rendre la recherche plus lisible et accessible ; pour autant, cela ne signifie en rien un recul de la recherche fondamentale. Ainsi, les réponses aux appels d'offres lancés, par l'ANR, sur la base de ces enjeux sociétaux concernent pour 70 % d'entre elles la recherche fondamentale et pour 30 % la recherche technologique.

S'agissant des universités, je veux d'emblée m'inscrire en faux contre l'image misérabiliste qui se répand ici où là. Les universités françaises reçoivent davantage de soutien public que la moyenne de leurs homologues européennes et du monde entier. Cependant, leurs droits d'inscription y sont souvent plus modiques ; elles reçoivent moins de financements privés, notamment par le biais de fondations, de même qu'elles bénéficient de peu de recettes en formation continue. C'est un point où la marge de progrès est importante : alors que la meilleure des formations se trouve à l'université, où la recherche est la plus créative, l'université capte à peine 4 % du marché de la formation continue, lequel ne cesse de se développer. Pour aller plus loin, il faut adapter les formations proposées et faire tomber des barrières ; des universités comme Cergy ou Marne-la-Vallée l'ont fait, avec des avantages certains et une ouverture sur l'extérieur.

Suite au passage aux RCE, les universités ont vu leurs conditions de gestion changer rapidement et en profondeur ; leur budget a parfois décuplé, mais elles n'ont pas été suffisamment accompagnées dans ces changements et les gestionnaires n'ont pas reçu de formation suffisante à la conduite du changement : cela constitue la principale erreur du passage à l'autonomie des universités qui est, en soi, une bonne chose, d'autant que seulement 10 % d'entre elles ont, en tout ou partie, une comptabilité analytique. L'an passé, huit établissements étaient en déficit, contre seize en 2012. Quatre établissements connaissaient deux déficits d'affilée, contre cinq en 2012 : Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, Clermont-Ferrand, Paris XIII et Montpellier III, qui sont dans des situations toutefois différentes. Le résultat cumulé des 82 universités françaises progresse cependant, à 208 millions d'euros, contre 142 millions d'euros en 2012 et 137 millions d'euros en 2011. Leurs fonds de roulement s'améliorent, à 1,531 milliard d'euros, contre 1,524 milliard d'euros en 2012, mais 1,785 milliard d'euros en 2010, avec l'effet, entre-temps, du passage aux RCE de nombreux établissements. Ces chiffres, comme l'a constaté la Cour des comptes, attestent de ce que les universités reconstituent leur situation financière, laquelle est loin d'être dégradée comme on l'a dit – la réponse de la Conférence des présidents d'universités (CPU) à la Cour des comptes met en évidence l'amélioration de la situation, tout en pointant le problème de la prise en compte du GVT.

Cette stabilisation a été obtenue au prix d'un effort important de maîtrise des dépenses de fonctionnement des universités, notamment de la masse salariale. Le taux de CAS représente 80 % de l'augmentation de la masse salariale l'an passé.

Les fonds de roulement et la trésorerie des universités, cependant, ne sont pas intégralement mobilisables. Ils peuvent être liés aux financements des projets de recherche, aux investissements contractualisés, dans les contrats de plan État-régions, par exemple. Ils devront encore être mis à contribution, notamment dans le cadre du plan Campus, pour moderniser les établissements, faute de provisions suffisantes de la maintenance, en particulier pour les universités de Paris intra-muros.

J'ai mis en place un dispositif de suivi, d'accompagnement et d'alerte, avec un tableau de bord commun qui cible l'évolution des dépenses des 103 établissements. Il s'agit d'intervenir en anticipation. En deux ans, l'inspection générale de l'enseignement supérieur et de la recherche a réalisé 34 missions d'audit. De nombreuses universités ont été accompagnées dans le retour à l'équilibre de leurs comptes. Le suivi des établissements s'est donc nettement amélioré. Des mesures techniques, comme la simplification des parcours, rendent, en outre, la gestion plus rationnelle – nous avons constaté, par exemple, que près d'un tiers des masters comptaient moins de dix étudiants, ce qui conduisait à disperser trop les moyens et constituait un vrai manque de vigilance.

L'université de Versailles Saint-Quentin a cumulé les difficultés : lors du passage aux RCE, l'établissement a créé 158 emplois, escompté quelques 18 millions d'euros de recettes supplémentaires, qui n'ont pas été atteints, mais qui ont été dépensés ; au total, pour 15 000 étudiants, l'université compte 38 sites, c'est trop. Ensuite, l'établissement n'a pas bien négocié ses partenariats publics-privés (PPP), notamment celui sur l'efficacité énergétique avec, comme résultat, de devoir rembourser 2,4 millions d'euros par an... pour un bilan énergétique apparemment alourdi. Nécessitant une négociation ardue lors de leur établissement, les PPP doivent être utilisés sur les projets les plus lourds et complexes. C'est ainsi qu'on est passé de projets à 100 % PPP à seulement 38 % de PPP dans le cadre du plan Campus.

Je me suis impliquée dans la renégociation de contrats passés par cette université et pour prendre les mesures nécessaires au retour à une meilleure situation financière de l'Université de Versailles Saint-Germain-en-Yvelines, tout en butant sur des difficultés à obtenir des informations, l'agent comptable étant parti sans avoir été remplacé. Fin 2013, nous avons fait une avance remboursable de 800 000 euros pour le paiement des salaires, puis nous avons convenu d'un prêt de 2,6 millions d'euros pour cette année. Il reste des sacrifices à faire, des choix à poursuivre, pour confirmer le redressement des comptes et confirmer le retour à un fonds de roulement positif.

Les COMUE répondent à un objectif d'ensemble, celui de développer des stratégies communes autour de vingt-cinq pôles universitaires, tout en laissant à chacun la liberté de s'organiser : les conseils d'administration maîtriseront leur budget, le SNESUP peut être rassuré, et ce seront bien les universités qui décideront de ce qu'elles veulent mutualiser. À ce jour, on compte cinq associations d'universités et vingt COMUE. Seize statuts de COMUE ont été votés, à une très large majorité, et sont en instance de validation. Plusieurs COMUE sont interrégionales : une COMUE Poitou-Charentes, Centre et Limousin, une COMUE Bretagne et Pays de Loire, une COMUE Normandie et une COMUE Bourgogne-Franche-Comté. Ici encore, les universités font figure de pionnier. Les COMUE n'occasionnent pas de surcoût, les mutualisations feront plutôt faire des économies et renforceront même l'efficacité de l'action : quand plusieurs universités mutualisent leur service de relations internationales ou celui d'insertion sociale des étudiants, par exemple, elles ont chacune plus de poids.

La réforme des bourses poursuit un objectif général de mon action, celui d'améliorer les conditions de vie des étudiants. Sur les 600 millions d'euros d'augmentations budgétaires, les deux-tiers vont aux aides aux étudiants. Nous avons, en particulier, financé le dixième mois de bourse, une promesse de la majorité précédente, qu'elle n'avait pas tenue. Nous avons ajouté 160 millions d'euros l'an passé et nous augmentons encore les bourses de 158 millions d'euros cette année. Reste, effectivement, 85 millions d'euros prévus pour 2015, qui feront l'objet du débat budgétaire – nous avons des assurances que cette enveloppe ne sera pas remise en question. Au total, nous aurons ainsi renforcé l'aide aux étudiants de plus de 400 millions d'euros.

La première vague n'a jamais été financée par des redéploiements. Contrairement à ce qu'on a pu en dire, ce sont bien les crédits du ministère qui ont abondé cette priorité. Nous visons les étudiants les plus précaires et ceux issus du bas des classes moyennes, qui travaillent plus de quinze heures hebdomadaires au risque d'échouer dans leurs études. Les 135 000 étudiants boursiers supplémentaires annoncés par Laurent Wauquiez ne touchaient en fait aucune bourse – ils étaient exonérés de frais d'inscription et de cotisation sociale

étudiante – nous leur donnons désormais, ou donnerons l'année prochaine, 1 000 euros. C'est un progrès.

M. François Marc, rapporteur général. – Une remarque : les COMUE autorisent bien des mutualisations, ce qui est un aiguillon pour l'organisation efficace de nos territoires et la meilleure voie lorsque, comme aujourd'hui, les moyens manquent partout. Je me réjouis donc de la mise en place de ces communautés, en espérant que ce que les universités ont fait, les territoires pourront le faire également.

Le Président de la République a indiqué, au début de son quinquennat, qu'il fallait créer 40 000 logements étudiants supplémentaires ; la loi de finances initiale pour 2013 y a consacré 20 millions d'euros supplémentaires mais, selon la Cour des comptes, la moitié de cette enveloppe a finalement servi à financer les bourses de l'enseignement supérieur attribuées sur critères sociaux. Dès lors, où en est le programme des 40 000 logements étudiants ?

M. Éric Doligé. – Mon département finance l'université d'Orléans : Madame la ministre, me conseillez-vous de continuer à le faire, sans savoir si le département existera encore demain et sans connaître non plus l'avenir de cette université, dans le grand mouvement de regroupement que vous avez lancé ? Des investissements sont à faire : faut-il les reporter ?

Que pensez-vous, ensuite, d'une péréquation entre universités, comme les collectivités territoriales le font entre elles ? N'est-ce pas un moyen de résoudre les difficultés comme celles que rencontre l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines ?

S'agissant des partenariats public-privé, enfin, je crois que nous ne devons pas perdre de vue ce principe simple : « à chacun son métier ». Les gestionnaires d'universités se trouvent confrontés à des spécialistes alors qu'ils n'ont encore jamais passé de telles procédures, complexes parce qu'elles exigent bien des calculs économiques sur l'avenir. La relation est déséquilibrée et les universités ont toutes chances de se retrouver perdantes pour leur premier et souvent unique PPP : comment les aidez-vous au ministère pour corriger cette asymétrie ? Avez-vous une cellule d'appui technique ?

Mme Michèle André. – Il est parfois difficile d'obtenir des informations précises sur les universités, car les universitaires parlent entre eux, davantage qu'aux parlementaires... D'où ma question : où en est-on à l'université de Clermont-Ferrand, dont on entend dire que la situation est très difficile ?

Mme Marie-France Beaufils. – Le Gouvernement s'est engagé sur mille postes supplémentaires par an pour l'université. Or, ces ressources supplémentaires ont pu être utilisées par nos universités pour résoudre leurs difficultés financières. Combien d'emplois ont-ils réellement été créés ?

Mme Fabienne Keller. – Le « grand emprunt » a largement participé au financement de la recherche et de l'université. Ces fonds ont-ils été versés ? Quelles sont les perspectives pour l'avenir, notamment en termes de sanctuarisation de ces crédits d'investissement à long terme de la MIRE ?

Mme Geneviève Fioraso, secrétaire d'État. – Ma feuille de route est très claire sur le logement étudiant : mettre en chantier 40 000 logements accessibles aux étudiants, dont

la moitié en Île-de-France, sur l'ensemble du quinquennat, alors que, sur les huit années précédant notre arrivée, les étudiants n'avaient disposé que de 25 000 logements supplémentaires pour un objectif, au départ, quasi similaire au nôtre. Nous avons mis en place une méthode pour obtenir ces 40 000 logements. Le plan Campus a, tout d'abord, permis d'identifier 19 000 places possibles, dont environ la moitié en Île-de-France. Ils sont désormais programmés avec la relance du plan Campus. Puis, avec Cécile Duflot, nous avons confié au préfet Marc Prévost la mission de repérer les logements possibles qui se situent à une demi-heure maximum d'une université dans l'ensemble des programmes immobiliers. Les 40 000 logements sont donc désormais identifiés, la liste sera établie d'ici la fin du mois de juin. Nous veillons également à ce que les engagements pris soient respectés. Dans les Hauts-de-Seine, par exemple, Patrick Devedjan s'est engagé à ce que la démolition-reconstruction de bâtiments anciens offre jusqu'à 3 000 logements aux étudiants : cet engagement doit être respecté, j'y veillerai personnellement. La question est très importante ; on estime que l'offre de logements étudiants ne couvre que 9 % des besoins. Face à un enjeu d'une telle ampleur, il faut être imaginatif, proposer toute une palette de solutions – encourager par exemple la colocation étudiante, y compris dans les logements du CROUS –, de même qu'il faut améliorer les conditions de vie des étudiants dans leur ensemble et leur proposer des solutions adaptées : savez-vous, par exemple, que les étudiants boursiers ne consomment en moyenne que deux repas par semaine dans les restaurants universitaires ?

En 2013, nous en étions à quelque 8 500 logements étudiants mis sur le marché, répartis entre 4 000 logements neufs et 4 500 logements réhabilités. J'insiste sur l'importance de la réhabilitation car nombre d'entre vous êtes, aussi, des élus locaux : faites de la réhabilitation pour étudiants, partout où c'est possible, surtout en Île-de-France !

J'étais à Orléans ce matin et je peux dire à Éric Doligé l'enthousiasme des acteurs locaux pour les regroupements en cours. C'est, en fait, un très bon exemple d'une démarche réussie parce qu'elle est fondée sur des projets communs, sur la volonté qu'ont des laboratoires de travailler ensemble, plutôt que de suivre une orientation venue d'en haut pour des raisons organisationnelles. Le nouvel ensemble va constituer, par exemple, le premier pôle de recherche français sur les matériaux. C'est important, notamment en termes de visibilité internationale.

Il en sera de même, également, dans le domaine spatial et pour les formations médicales qui seront mieux réparties et mutualisées sur les différentes universités. Pour revenir aux logements étudiants, 10 des 20 millions d'euros initialement budgétés n'ont effectivement pas été utilisés à ce titre en 2013, en raison de retard dans les travaux. Ces dotations complémentaires constituent un effet levier important et nous mobilisons également les collectivités locales...

M. Philippe Marini, président. – Elles n'ont plus de moyens !

Mme Geneviève Fioraso, secrétaire d'État. – Certes, mais elles ont des projets à développer avec les universités. Il faut imaginer de nouveaux cadres, de nouveaux modes de financement pour les rendre possibles.

Sur les PPP, ensuite, il est normal que les universités soient les interlocuteurs de leurs partenaires privés. Vous soulignez avec raison combien l'exercice est difficile, les procédures complexes – je le sais d'autant mieux qu'à Grenoble, j'ai participé à l'un des premiers PPP, de 74 millions d'euros, pour un pôle de recherche et d'innovation sur les énergies renouvelables : il a fallu deux ans de négociations pour aboutir... Les PPP sont utiles

dans certaines opérations, pas dans toutes ; il faut compter aussi avec les autres outils possibles.

À Clermont-Ferrand, un projet de fusion est en cours, qui devrait aboutir dans deux ans. Pour le moment, ils ont opté pour l'association. Ici encore, il nous faut de la souplesse...

M. Philippe Marini, président. – Absolument. Comme pour les rythmes scolaires !

Mme Geneviève Fioraso, secrétaire d'État. – Oui, et avec cet objectif constant qui est le nôtre : l'intérêt de l'enfant, comme celui de l'étudiant... Quant à l'université de Clermont-Ferrand II, un plan de redressement est également en cours.

Enfin, nous nous sommes effectivement engagés à mille emplois de plus chaque année pour l'enseignement supérieur, pendant toute la durée du quinquennat : ce n'est peut-être pas autant que certains le souhaiteraient, mais c'est tout à fait exceptionnel dans la période actuelle. Ces postes ont été créés là où les besoins étaient les plus manifestes, selon des critères définis avec la CPU et en tenant compte du modèle SYMPA. En gestion, les universités sont autonomes et peuvent geler des postes. En tout état de cause, nous vérifions que les postes créés ciblent d'abord le premier cycle, qui est notre priorité tout au long du quinquennat.

M. Philippe Marini, président. – Merci pour toutes ces précisions.

La réunion est levée à 17 h 52

Mardi 10 juin 2014

– Présidence de M. Philippe Marini, président –

La réunion est ouverte à 15 h 03

Audition de M. Michel Barnier, commissaire européen chargé du marché intérieur et des services

Au cours d'une première réunion tenue l'après-midi, la commission procède à l'audition de M. Michel Barnier, commissaire européen chargé du marché intérieur et des services, conjointement avec la commission des affaires européennes.

M. Philippe Marini, président. – Nos commissions se sont assigné, dans leur programme d'activité, de rencontrer en cette fin de mandat plusieurs membres de la Commission européenne : ceux dont les portefeuilles touchent le plus directement nos activités. Michel Barnier, en charge du marché intérieur et des services, succède ainsi à Joaquín Almunia et Algirdas Semeta.

Ces rencontres sont destinées à faire le point sur les principaux dossiers que les commissaires ont fait avancer, sur les résultats qu'ils ont atteints et sur les chantiers qu'ils doivent transmettre à leurs successeurs. C'est pour les commissions du Parlement une excellente occasion d'aborder de plain-pied les problématiques européennes.

Michel Barnier a été, tout au long de son mandat, particulièrement accessible aux parlementaires français, notamment aux sénateurs, sans doute pour avoir conservé une bonne part de la culture du Sénat dont il a présidé la délégation pour les affaires européennes.

Nous vous avons rencontré lors de notre séminaire annuel qui s'est tenu à Bruxelles en mai 2011. Il s'agissait d'une initiative de Jean Arthuis qui s'apprête à nous quitter le 1^{er} juillet pour siéger au Parlement européen.

Plus de trente textes touchant les matières bancaires et financières ont été discutés sous votre égide : sur les agences de notation, le régime prudentiel des banques, les fonds de gestion alternatifs, les marchés financiers, les produits dérivés, etc...

J'aimerais pour ma part vous interroger sur un sujet d'actualité : la situation de certaines banques européennes, notamment la BNP, du fait des interprétations données par les autorités judiciaires américaines à certaines transactions en devises. Cela pourrait-il devenir un problème de régulation ?

M. Simon Sutour, président de la commission des affaires européennes. – Je voudrais saluer Michel Barnier, qui a bien voulu répondre à notre invitation conjointe. Je me souviens moi aussi qu'il a été président de ce que l'on appelait alors la délégation pour l'Union européenne et que lorsque j'étais jeune sénateur, il a été mon « maître de stage ». Le temps a bien passé depuis.

Nous vous accueillons dans un contexte particulier, puisque la Commission européenne terminera son mandat à la fin du mois d'octobre. Les élections du 25 mai ont largement renouvelé la composition du Parlement européen. Des discussions ont commencé pour la désignation du président de la Commission, qui devrait être élu le 15 juillet – tout au moins le Parlement devra-t-il donner son accord à la proposition du Conseil européen ; la nouvelle Commission sera désignée en octobre.

Depuis la grave crise financière qui a failli tout emporter et la crise des dettes souveraines dont nous subissons encore les effets ravageurs, l'Union européenne a dû beaucoup agir. Vous avez été, monsieur le Commissaire, à l'origine de nombreuses initiatives législatives visant à rétablir la confiance : c'est l'intérêt de votre audition d'évaluer ce qui a été fait et d'envisager les nombreux chantiers qui doivent encore être menés à bien.

Depuis deux ans, les bases d'une union bancaire ont été jetées. Le Sénat a beaucoup travaillé pour qu'elle réponde aux objectifs ambitieux qui lui sont assignés ; notre collègue Richard Yung a suivi ce dossier au sein de la commission des affaires européennes. Nous voulons mettre fin aux errements qui ont fait tant de mal : l'union bancaire doit être un outil de protection des épargnants et des contribuables européens. Nous voulons déconnecter durablement dettes bancaires et dettes souveraines. Le mécanisme de surveillance unique confié à la Banque centrale européenne (BCE), consistant à superviser les principales banques de la zone euro, est en vigueur depuis novembre 2013 et entrera en application en novembre 2014. Vous nous direz votre appréciation sur ce processus essentiel au retour de la confiance dans le système financier.

Ce premier mécanisme doit être complété par l'accord de finalisation sur le mécanisme de résolution unique, lui aussi essentiel pour que les contribuables ne subissent plus les conséquences des défaillances bancaires. Un conseil et un fonds de résolution uniques

seront instaurés. Ce dispositif ne sera cependant opérationnel qu'une fois ratifié l'accord intergouvernemental signé le 21 mai. Nous entendrons votre évaluation de ce mécanisme.

Votre important portefeuille vous a aussi conduit à prendre des initiatives pour relancer la dynamique du marché unique : ainsi l'Acte pour le marché unique. Comme l'a démontré il y a quatre ans le rapport de Mario Monti, ce marché subit une crise de confiance. Nos concitoyens ont trop souvent le sentiment qu'il ne leur est pas profitable. La crise et le chômage de masse ont aggravé ce climat de défiance. La montée des populismes et des mouvements extrémistes l'a manifesté dans les urnes en France comme à l'étranger.

Nous devons bâtir un marché unique pour les citoyens ; l'assainissement budgétaire est important, mais il n'est pas moins essentiel de créer les conditions d'un retour à la croissance et à l'emploi. Nous avons aussi beaucoup travaillé sur la question des travailleurs détachés et le risque de dumping social : notre collègue Éric Bocquet suit ce dossier pour la commission des affaires européennes. Un accord a été trouvé sur la directive d'exécution – encore faudra-t-il s'entendre sur le problème crucial de la mise en œuvre et de l'efficacité des contrôles.

M. Michel Barnier, commissaire européen chargé du marché intérieur et des services. – Je me souviens que vous m'aviez invité en mars 2012 ; je suis depuis resté disponible pour le Sénat comme pour l'Assemblée nationale. La tradition d'audition des commissaires européens que vous avez créée devrait être systématisée.

Je ne sais quelle leçon vous tirez de ce qui s'est passé le 25 mai ; mais faute qu'il ait eu lieu avant l'élection, le débat doit être engagé maintenant : rétablissons le lien entre ce que nous faisons à Bruxelles et à Strasbourg, dans ce jeu institutionnel européen un peu complexe, et les enjeux nationaux. Ce lien passe d'abord par les parlements nationaux : ils doivent utiliser leur capacité d'écoute et d'influence pour reconnecter ces deux débats, faute de quoi il ne faudra pas s'étonner que les choses s'aggravent encore.

Je suis très heureux de venir pour rendre des comptes, d'autant que je n'attache pas moins d'importance à l'effet de suivi qu'aux effets d'annonce. Quatre ans, c'est un temps suffisant pour tirer les leçons de la crise qui en 2008 a failli faire tout exploser ; mais c'est aussi l'occasion de dire quelle est la valeur ajoutée de l'action européenne face à une telle crise. Nous nous trouvions dans une situation d'instabilité et de volatilité générales sur les marchés ; beaucoup d'épargnants craignaient à juste titre pour leur patrimoine et la zone euro était au bord de l'implosion. Je me souviens des questions que l'on me posait ; je serai demain soir à Washington, pour la huitième fois depuis le début de mon mandat, et j'y ai souvent entendu demander : « Quand la zone euro va-t-elle exploser » ?

Les responsabilités sont partagées : il y a eu le choc externe, massif, venu des États-Unis et du comportement irresponsable de certaines banques, des bonus inexplicables sinon par la prise de risques que l'on fait payer finalement au contribuable, de l'absence de supervision, des produits toxiques, de la dérégulation générale – encouragée d'ailleurs par l'Europe pendant trente ans, gouvernements de gauche et de droite confondus –, une confiance excessive dans l'autorégulation, enfin l'absence d'une gouvernance mondiale, que sont venues pallier en 2008 et 2009 les réunions du G 20.

Au-delà de ce choc externe, la crise a révélé d'un coup toutes les faiblesses de l'Europe, notamment celle que Jacques Delors avait clairement identifiée au début de l'euro : on ne peut avoir l'union monétaire dans la désunion économique, budgétaire et fiscale. À ces

faiblesses collectives touchant la gouvernance de la zone euro, aggravées par le défaut de supervision et de régulation financière, se sont ajoutées celles de chacun des États membres. La crise l'a bien montré : l'Europe est une zone où le problème de l'un devient très vite le problème de tous ; cela est vrai des banques et des États, et pas seulement de la Grèce.

Il est clairement apparu que, face à ce risque systémique, il n'y avait pas de bonne réponse nationale. Dans un monde globalisé comme l'est celui de la finance, nous devons élaborer une réponse européenne et collective. J'ai eu la preuve qu'aucun régulateur national ne peut à lui seul encadrer les produits dérivés, dont la masse se monte à 600 000 milliards de dollars, dont la plupart sont sous la table – *over the counter*, de gré à gré. Nous avons commencé à changer cela, en imposant des règles : la transparence, l'enregistrement et la compensation de ces produits dérivés. Mais un seul régulateur ne peut maîtriser de tels échanges ; pire, il y a lieu de craindre que si les superviseurs nationaux restent juxtaposés, leur action ne soit contre-productive : certains superviseurs ont ainsi demandé aux banques de leur pays de cantonner leurs actifs dans les frontières nationales, ce qui a limité les possibilités de financement transfrontalier et fragmenté le marché interbancaire au détriment des entreprises et des particuliers.

Face à une crise globale, la réponse doit être au moins européenne. Je m'y suis consacré depuis quatre ans et demi, avec mon cabinet et mes équipes : nous avons présenté et fait voter quarante et une lois de régulation financière...

M. Philippe Marini, président. – Je croyais une trentaine, j'étais bien en-deçà...

M. Michel Barnier. – Toutes n'ont pas la même importance, beaucoup étant des lois d'application. Mon objectif a été de créer un unique cadre réglementaire pour les vingt-huit pays : *only one single rule book*, y compris pour le Royaume-Uni et tous les pays qui ne sont pas dans la zone euro. Quant à l'union bancaire, elle consiste à mettre en œuvre dans la zone euro, où nous avons un risque systémique et une solidarité obligée entre banques et États, les mêmes règles bancaires qui s'imposent aux autres, mais appliquées de manière intégrée et beaucoup plus efficace, en un mot fédérale.

Lors de mon arrivée en 2010, ma priorité a été de mettre en œuvre le rapport de Jacques de Larosière sur la supervision. Les trois autorités de régulation qu'il prévoyait étaient plutôt des coordinations de superviseurs nationaux : l'Autorité bancaire européenne (ABE), l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) et l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP). Vous avez la mémoire de cette période très grave, vous mesurerez donc à quel rythme les esprits évoluent : il était à l'époque inimaginable d'aller plus loin que la création de ces trois autorités. L'idée de Jacques de Larosière de créer un seul superviseur pour la zone euro semblait irréalisable ; pourtant cela a été possible deux ans plus tard en raison de la gravité de la crise. Nous avons créé ces trois autorités et le Comité européen du risque systémique.

La sous-capitalisation des banques a trouvé sa réponse dans la mise en œuvre de Bâle III, les marchés dérivés ont fait l'objet du règlement EMIR (*European Market Infrastructure Regulation*) et l'union bancaire a imposé l'application rigoureuse et homogène de ces règles aux 6 200 banques de la zone euro, qu'il s'agisse de leur supervision cohérente par la BCE avec un même manuel ou de la résolution bancaire, c'est-à-dire de la mise en faillite ordonnée des banques, afin que les banques payent pour les banques quand elles sont en difficulté, pas les contribuables.

Vous avez suivi tout cela avec attention, et j'ai toujours été très heureux de lire et d'utiliser les rapports du Sénat – je pense notamment à celui de François Marc de février 2014 et à celui de Richard Yung sur le mécanisme de résolution unique ; vous êtes toujours les bienvenus à Bruxelles.

Par rapport à l'agenda que je m'étais fixé et que j'avais annoncé devant le Parlement européen en janvier 2010, nous avons réalisé 80 % de notre objectif. Restent trois points : faire adopter, tout d'abord, les 20 % des textes de régulation financière que j'ai présentés au nom de la Commission européenne et qui sont dans le pipe-line législatif du Parlement européen et du Conseil. Ainsi la réforme structurelle des banques, qui concerne les vingt-neuf plus grandes d'Europe : chacune a un bilan tellement lourd par rapport au PIB des pays où elle se trouve – parfois équivalent, sinon supérieur – qu'une difficulté pour l'une d'entre elles créerait un problème systémique auquel les législations nationales ne sauraient répondre. Les quelques critiques qu'a suscitées en France la création de ce cadre européen ne m'empêcheront pas d'avancer.

Deuxièmement, le système bancaire parallèle ou *shadow banking*, au sujet duquel j'ai présenté plusieurs textes qui doivent être adoptés. La tâche est très lourde, étant donnée l'amplification des transactions sur le marché parallèle. Je ne le condamne pas idéologiquement, car il rend à l'économie et aux territoires des services que le secteur traditionnel n'a pas rendus, mais il doit être régulé et astreint à des règles de transparence. Cela doit devenir la première tâche du G 20, maintenant que l'essentiel de ses recommandations ont été mises en œuvre par chacun de ses partenaires.

Il faut prendre garde à un certain essoufflement de la régulation financière et à l'idée que, la crise étant finie, on serait revenu au *business as usual*. Loin s'en faut : les lois que nous avons fait adopter ne sont pas toutes opérationnelles et de grands secteurs appellent des règles nouvelles. Ne relâchons pas nos efforts et n'ayons pas la mémoire courte, dans un contexte général où les taux sont historiquement faibles et où les liquidités très abondantes peuvent inciter certains acteurs à prendre des risques non contrôlés.

Le troisième texte auquel je tiens beaucoup porte sur les indices, comme l'Euribor, qui donnent lieu à des manipulations scandaleuses. J'espère qu'il sera adopté avant la fin de l'année.

Ces réformes, parfois très techniques, doivent être mises en œuvre ; peut-être faudra-t-il, au terme de leur nécessaire évaluation, revoir à la hausse certains de nos accords politiques. Mes textes contiennent pour cela beaucoup de clauses de revue et d'évaluation avec des périodes transitoires : ainsi celui sur les *hedge funds*, particulièrement pertinent dans le contexte actuel, celui sur l'audit, dont la réforme n'a pas été à la hauteur de ce que j'aurais souhaité ou encore ceux sur les agences de notation.

Il faudra enfin observer l'impact de cette législation sur l'économie ; nous avons pour l'instant vu celui, dramatique, de l'absence de régulation. J'ai veillé très précisément au triple calibrage de chacun de ces textes, pour qu'ils soient efficaces et justes, cohérents entre eux et propices à la coordination transatlantique – c'est pour cela que je vais demain pour la huitième fois aux États-Unis : il s'agit de veiller à ce que ceux qui ont pris les mêmes engagements pour réguler la finance internationale mènent bien, dans le même temps, des actions parallèles.

Le rétablissement de la stabilité et de la confiance des marchés financiers, dont nous sommes trop dépendants, est la condition préalable de toute initiative de croissance et de relance économique. Nous y sommes presque parvenus : le Conseil européen du 29 juin 2012 – le premier auquel ait participé le président Hollande – a réuni toutes les réponses à la crise, et y a ajouté l’union bancaire et le volet de croissance. Cette réponse très forte a rendu à l’Europe un peu de calme et de sérénité ; c’est pourquoi je me suis attaché immédiatement après à mener à bien l’union bancaire ; j’ai proposé en septembre suivant la première proposition sur la supervision, moins d’un an après celle sur la résolution et, moins de deux ans après, tout avait été voté, ce qui dans le temps démocratique européen est extrêmement rapide.

Il s’agit maintenant de relancer la croissance. Le marché unique – 500 millions de consommateurs, 22 millions d’entreprises – est dans une situation paradoxale : il serait la première victime de la crise si elle entraînait le retour du protectionnisme, mais il est aussi le premier atout pour sortir de la crise. Pourvu que son fonctionnement s’améliore, on peut y trouver deux à trois points de croissance supplémentaire, sans sortir de chez nous : nous n’avons pas d’excuse pour ne pas aller la chercher. C’est pourquoi j’ai établi un agenda de cinquante mesures très concrètes : le brevet unique que les entreprises attendent depuis des années, la simplification des marchés publics pour ne plus en détourner les PME, le e-commerce, la signature électronique, ou encore l’entrepreneuriat social – une entreprise sur quatre qui se créent en Europe appartient au secteur de l’économie sociale et solidaire, dont Bruxelles ne s’était jamais vraiment occupé. Cela est vrai aussi de toutes les formes nouvelles de financement, comme le *crowdfunding* – le financement participatif.

L’agenda prioritaire de la croissance et du financement de long terme contient de nouvelles idées que nous testons : une bonne titrisation, contrôlée, serait notamment un outil pour faciliter le financement des PME et permettre à l’économie de trouver des prêts bancaires. On peut en créer un marché actif et bien régulé.

M. François Marc, rapporteur général. – Je me réjouis moi aussi de la présence de Michel Barnier. Vous nous dites que l’Europe a beaucoup travaillé ces dernières années pour adapter la régulation bancaire et financière. Pourtant, nos concitoyens ont parfois l’impression que ce processus est très lent. Beaucoup ignorent totalement les progrès accomplis : un effort de communication est donc souhaitable.

Dans l’intervalle nécessaire à la mise en place de ces réglementations, comment éviter le retour au *business as usual* ? Je pense notamment à la limitation des bonus, car il semblerait que les banques soient déjà en train de contourner la nouvelle législation. La commission des finances, pour le cas de la France, devra s’investir dans une réponse à ce problème.

La directive MIF 2, récemment adoptée, prévoit un encadrement mais non une interdiction du *trading* à haute fréquence. Pourquoi n’a-t-on pas pu ou voulu interdire cette pratique, pourtant largement décriée ?

Le mécanisme de résolution unique, adopté par le précédent Parlement, constitue une architecture très progressive : pourra-t-il mettre fin au lien entre risque bancaire et risque souverain ? L’urgence n’est-elle pas plutôt de préparer des solutions pour les banques européennes, dont la revue par la BCE révélera sans doute à l’automne que nombre d’entre elles sont sous-capitalisées ? On verra alors resurgir la question lancinante d’une recapitalisation par le mécanisme européen de stabilité (MES) : peut-elle être envisagée ?

J'en terminerai avec une question qui intéresse les Français : la taxe sur les transactions financières. Son introduction à l'échelle européenne ou du moins de la zone euro, est soutenue par la France depuis près de deux ans, sans avancée concrète. Où en est-on ? Où sont les blocages ? Quel en sera l'assiette : seules les actions seront-elles concernées, comme dans le dispositif français, ou taxera-t-on également les obligations et, surtout, les produits dérivés ? A-t-on quelques perspectives d'aboutissement ?

M. Philippe Marini, président. – Je donne la parole à Richard Yung, en sa double qualité de membre de la commission des finances, devant laquelle il a rapporté la loi sur la réforme bancaire, et de membre de la commission des affaires européennes, auteur de nombreuses propositions de résolution.

M. Richard Yung. – Les propositions de résolutions, on les met sur la rivière et elles flottent vers leur destin, parfois incertain...

Vous avez raison de dire, monsieur le Commissaire, que nous devrions rencontrer plus souvent vos collègues : nous n'en faisons sans doute pas assez, notamment à l'égard de la BCE.

Vous présentez un bilan impressionnant de textes et de régulations, qui me donnerait presque l'impression que ce n'est pas un libéral qui parle, mais quelqu'un de mon bord, et je m'en réjouis.

Vous avez évoqué la cohérence de l'action européenne avec celle des Américains. Quelle perception avez-vous de l'évolution de la législation très complexe de ce pays ? Se rapproche-t-elle de la nôtre ?

Quant au MES et au filet de sécurité européen, nous nous trouvons dans une période transitoire qui durera un ou deux ans. Que se passerait-il en cas de défaillance d'une banque dans cette période ? Il semble y avoir un blocage côté allemand ; voyez-vous des progrès dans ce domaine ?

Êtes-vous heureux de l'architecture construite pour la résolution ? Nous avons été plusieurs à souhaiter pour la Commission un rôle plus fort que celui qui lui a été attribué.

Quant à la séparation des activités bancaires, vous avez présenté des directives et des règlements que nous avons étudiés avec intérêt. La législation allemande diffère de la nôtre, puisqu'elle repose plutôt sur la notion de risque que sur celle de bilan. Nous avons été choqués par le baiser que vous avez donné aux Britanniques... Un baiser financier, bien sûr, pas le baiser de la mort.

M. Philippe Marini, président. – Nous voilà rassurés.

M. Richard Yung. – Vous sembliez leur dire : « Ce que vous avez fait est tellement bien que ma législation ne s'appliquera pas chez vous ». Cette exception nous a inspiré un peu d'amertume...

Mme Nicole Bricq. – La question du rapporteur général sur la taxe sur les transactions financières met le doigt sur un problème auquel nous faisons face depuis la crise financière : la relation entre la Commission, le Conseil et les États. Quelle est donc votre vision de la réforme de la Commission ? Ce débat a malheureusement été absent de la campagne européenne. Lorsque la Commission a présenté son avant-projet il y a quelques

années nous nous étions rendus à Bruxelles et avons rencontré le commissaire à la fiscalité. La Commission avait beaucoup consulté, notamment les entreprises, et adapté son avant-projet. Or, très tôt, la France – sous l’ancien gouvernement, mais le nouveau est sur la même ligne – a fait son propre système, si bien que nous avons maintenant un blocage qui vient de ce qu’elle n’arrive pas à convaincre l’Italie et l’Allemagne. Le projet de directive, que je trouvais assez bon, est donc bloqué, et la Commission ne parvient pas à reprendre la main sur les États à cause de ce problème politique. Cela pose la question du rapport de la Commission avec les États, alors que le Parlement monte en puissance. Où se font les arbitrages ? Il faudrait s’inspirer de l’exemple de la BCE, que Mario Draghi est parvenu à rendre plus transparente. Comment pensez-vous que puissent évoluer ces rapports, qui engagent notre avenir collectif ?

Une question plus pratique et d’actualité sur laquelle j’aimerais votre avis à son sujet : il s’agit de l’affaire BNP-Paribas aux États-Unis. Je connais bien les dégâts que peut faire le principe d’extra-territorialité. C’est une arme puissante dont les Américains disposent et qui crée en leur faveur un rapport de force déséquilibré avec l’Europe. Notre seule grande banque internationale, qui finance des entreprises, risque de perdre sa licence aux États-Unis. De quelle arme pourrions-nous nous doter pour leur répondre ?

M. Philippe Marini, président. – Je remercie Nicole Bricq de nous faire bénéficier de son expérience et d’avoir repris la question que je posais sur les rapports entre les autorités américaines et certaines banques, dont BNP-Paribas. L’extra-territorialité de la puissance qui détient la devise la plus puissante du monde, au seul motif que des transactions sont théoriquement compensables sur le territoire américain, va assez loin. Certains mauvais esprits pourraient y voir une méthode comparable à celles de la *big stick policy* de Theodore Roosevelt à l’égard de la zone caraïbe avant 1914.

M. Aymeri de Montesquiou. – J’aimerais, en complément des interrogations de Nicole Bricq, demander à Michel Barnier si l’on peut envisager une solidarité européenne sur ce dossier. La guerre d’Irak a coûté 14 000 milliards de dollars et a provoqué un déséquilibre international extrêmement important ; les *subprimes* ont détruit le système financier international et Goldman Sachs a entériné les comptes falsifiés de la Grèce, ce qui a failli faire exploser l’euro. Tout cela passe-t-il en pertes et profits ? La politique du *big stick* peut-elle continuer ? Cette idée me semble insupportable. La responsabilité américaine dans les déséquilibres financiers internationaux est grande et nous plaiderions coupables ? Peut-on envisager une réaction collective européenne ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – Trois agences de notation occidentales toutes-puissantes se partagent le marché. La Chine et la Russie viennent de s’associer afin de créer une agence concurrente et de mettre en place un système de notation dual apportant une alternative aux trois grandes agences anglo-saxonnes. Vous avez rappelé qu’il y avait eu trois textes européens sur le sujet, en 2008, 2010 et 2011, mais ils n’ont pas permis de promouvoir une approche européenne, territoriale, des agences de notation. La création d’une agence de notation est certes un processus très long, mais les réactions de ces dernières semaines, y compris le « carton jaune » infligé par Moody’s à la France pour sa réforme territoriale, m’incitent à me demander si nous n’aurions pas dû nous défendre davantage, en adoptant une législation beaucoup plus percutante.

M. Francis Delattre. – Les dispositifs de financement de l’économie varient d’un pays à l’autre. En France, plus de 80 % des investissements des entreprises se font par crédit bancaire. J’aimerais vous interroger sur Bâle III et sur la possibilité de renforcer les

possibilités de prêts aux entreprises dans ce contexte, et sachant que les États-Unis semblent s'être déjà largement exclus de ces accords, qu'ils avaient pourtant négociés. Dès lors que l'on impose aux banques européennes des contraintes plus fortes, ne les met-on pas en difficulté dans la concurrence mondiale ?

À Wall Street, tout est reparti comme avant la crise. Les économistes se demandent simplement où et comment va apparaître la nouvelle bulle financière. Notre nouvelle régulation bancaire ne nous condamne-t-elle pas à payer alors l'essentiel de la casse ?

En matière bancaire et fiscale, les États-Unis légifèrent peu, ils cognent. Ils ont infligé à UBS une amende record et retiré son agrément. Résultat, la Suisse a abandonné ses pratiques opaques. Je ne connais pas le dossier BNP –peut-être y a-t-il eu abus – mais je sais que la régulation ne peut être que mondiale.

Au Sénat, nous avons particulièrement mal vécu l'affaire Dexia. Avec la nouvelle régulation, peut-on penser qu'aucune banque ne pourra plus se trouver dans une situation aussi périlleuse ?

M. André Gattolin. – Votre objectif est de restaurer la confiance, de créer les conditions du retour de la croissance, dites-vous. Je souhaiterais vous interroger sur l'architecture et l'organisation de la Commission européenne. La direction de la concurrence est très rigoureuse ; le financement des entreprises très difficile, notamment en France. Il n'y a pas de politique industrielle européenne. Les inégalités fiscales ou d'investissement au niveau mondial sont inquiétantes. Or la posture de l'Union européenne demeure idéologique. Autant les crédits d'impôt recherche sont facilités, autant les crédits d'impôt sectoriels, nécessaires pour développer les industries stratégiques à risques, notamment dans les nouvelles technologies, sont bannis, alors que l'Amérique du Nord et l'Asie utilisent les règles plus souples de l'OMC et font de la ré-industrialisation. Nos conditions de concurrence sont irréelles au regard de ce que pratiquent les autres continents. Comment rendre la politique économique européenne plus cohérente ?

M. Jean Bizet. – En donnant l'avis de la Commission européenne, le 2 juin dernier, sur l'état de nos finances, José Manuel Barroso a employé des termes mesurés mais clairs, soulignant les difficultés de la France à engager des réformes structurelles et à réduire les dépenses publiques. Nous sommes en situation de surveillance renforcée. Dans l'hypothèse où la croissance ne repartirait pas, comment la position de la Commission pourrait-elle évoluer, sans risquer d'inquiéter les marchés ?

Que pensez-vous de la décision de la BCE, dont Mario Draghi est un formidable président ? La baisse des taux directeurs sera-t-elle de nature à relancer la croissance ? Ne vient-elle pas un peu tard ?

Je me réjouis de l'accord du 9 décembre sur les travailleurs détachés, qui a permis l'adoption définitive de la directive d'exécution le 7 mai dernier, mais en tant que partisan d'un libéralisme encadré, je regrette la timidité de la Commission dans le contentieux autour de Ryanair et Air France : on peut craindre la disparition, à terme, du pavillon français. La création d'emplois ne dispense pas de respecter un certain nombre de règles.

Mme Fabienne Keller. – Je salue le travail considérable réalisé par Michel Barnier, en synergie avec ses collègues. Le règlement Emir amorce l'obligation de

déclaration des produits dérivés, avec l'idée d'une convergence dans un système de compensation permettant de suivre les flux financiers. Quelles sont les perspectives ? Si c'est *business as usual*, avec un foisonnement de produits non maîtrisés, on risque une nouvelle crise.

M. Éric Bocquet. – Dans une interview au journal *Les Echos*, Paul Krugman, prix Nobel d'économie 2008, estime que la France souffre d'hypocondrie et que sa situation est loin d'être comparable à celle de l'Italie, par exemple. Il en veut pour preuve les taux d'emprunt historiquement bas dont la France bénéficie. Partagez-vous cette analyse ?

M. Philippe Marini, président. – Vous voyez quel intérêt soulève votre audition, monsieur le Commissaire !

M. Michel Barnier. – Monsieur le rapporteur général, le temps de la démocratie est forcément plus long que le temps des marchés. Le processus collégial n'est pas une formalité mais une garantie : l'alchimie entre services, cabinets, commissaires sert à construire l'intérêt général. Une fois que nous avons abouti à une proposition, vient le temps du processus démocratique, devant le Parlement et le Conseil en formation législative. Entre le moment où un texte est présenté et son adoption, il faut compter entre un et trois ans.

J'ai présenté le texte sur la réforme structurelle du secteur bancaire après que bien d'autres mesures ont été adoptées. Nous avons fait quarante-et-une lois, qui suffisaient pour la quasi-totalité des banques, mais pas pour les trente plus grandes. Il était plus sérieux de faire cette réforme après le reste. Je souhaite que le gouvernement et le Parlement français prennent leurs responsabilités sur un texte que je crois raisonnable et complémentaire des législations nationales existantes. « Un baiser aux Britanniques » ? Ce n'est pas comme ça que je travaille. J'ai proposé un texte qui va plus loin que la loi française et allemande en interdisant le *proprietary trading*, la spéculation pour compte propre, qui n'a aucun lien avec l'économie réelle. Je vais moins loin que le rapport Liikanen sur la filialisation : c'est un texte raisonnable pour traiter les vingt-neuf banques qui sont *too big to fail, too complex to resolve*, trop chères pour être financées par les fonds publics. Le rapport Vickers va théoriquement plus loin. La Commission contrôlera s'il y a bien équivalence entre les législations européenne et nationales ; si tel est le cas, il n'y aura pas lieu d'imposer la loi européenne.

Nous sommes le premier continent à avoir encadré les bonus, grâce au Parlement européen, que j'ai soutenu. La loi s'applique, cela n'a pas fait plaisir aux banques. L'ABE sera très vigilante sur les risques de contournement. Nous ne sommes pas une économie administrée, il n'est pas question d'encadrer les rémunérations mais les bonus porteurs de risques, risques qui sont payés *in fine* par le contribuable.

Nous n'avons pas interdit le trading haute fréquence, méthode utile pour la liquidité mais qui comporte des risques. Nous l'avons encadrée. Laissons ces mesures être mises en œuvre, nous verrons s'il y a lieu d'aller plus loin. J'ai essayé de peser le pour et le contre. Le texte comporte en outre des dispositions intéressantes contre la spéculation excessive sur les matières premières, notamment agricoles, que je considère scandaleuse.

Sur la résolution, le dispositif est assez éloigné de ce que je proposais initialement, mais c'est le fruit d'un compromis. Le Conseil et le Parlement européen travaillent chacun de leur côté, puis il faut se mettre d'accord. Le dernier trilogue sur la résolution bancaire a duré dix-sept heures, sans interruption. Ce texte est sérieux, crédible, et a été reçu comme tel par les acteurs financiers. Même s'il y a une progressivité dans la

mutualisation, le mouvement sera prouvé en marchant. L'important est d'avoir enfin un système de résolution, un mécanisme de décision rapide. Avec la directive Résolution, les actionnaires paieront plus que les contribuables. Les *stress tests* en cours démontreront sans doute certaines faiblesses des banques, qu'il faudra traiter par des mesures de restructuration bancaire, de capitalisation et d'appel au marché, mais nous ne sommes pas là dans le cadre d'une faillite bancaire.

J'ai soutenu depuis le premier jour la taxe sur les transactions financières, qui avait été demandée par Nicolas Sarkozy et Angela Merkel. Mon collègue Algirdas Semeta, qui ne manque pas de courage, a présenté un texte ambitieux, avec une taxe à taux faible et base large, y compris sur les produits dérivés. Faute d'unanimité, il a été restreint. Onze pays ont décidé de s'engager, c'est un progrès. Une telle taxe me paraît économiquement supportable, techniquement assez facile et moralement juste. Je préférerais qu'elle soit mondiale, pour que les marchés financiers contribuent à relever les défis mondiaux.

M. Philippe Marini, président. – Tant qu'elle ne s'applique pas à Londres...

M. Michel Barnier. – Les Britanniques ont la *Stamp Duty Reserve Tax*.

M. Philippe Marini, président. – Cela ne va pas très loin.

M. Michel Barnier. – La Commission propose, les gouvernements et le Parlement disposent. Bruxelles ne décide pas de tout. Ministre à quatre reprises, j'ai rarement connu des processus de consultation équivalents à celui de la Commission. Et nous tenons compte de toutes les réponses que nous recevons !

Il est très important que vous invitiez les commissaires et les responsables de la BCE, mais il y aurait aussi intérêt à confronter vos points de vue avec les députés européens.

M. Philippe Marini, président de la commission des finances. – La commission des finances du Sénat attache une importance particulière à la conférence interparlementaire prévue à l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance. Mais il est difficile de trouver une vision commune avec les Allemands, qui nous opposent immédiatement des arguments constitutionnels. Il est indispensable que les parlementaires nationaux échangent davantage avec le Parlement européen.

M. Simon Sutour, président de la commission des affaires européennes. – Nous rencontrons les parlementaires européens à l'occasion des Cosac et nous tenons une réunion trimestrielle avec les membres de la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale et les eurodéputés français. Ces derniers sont malheureusement peu assidus. Les instances existent, mais les députés européens considèrent que les affaires européennes leur appartiennent, quoi qu'en dise la Constitution !

M. Michel Barnier. – Continuez ! Peut-être en organisant des réunions spécifiques, par exemple sur les questions financières. Certains eurodéputés français sont très compétents sur ces sujets.

S'agissant du maintien de l'égalité des conditions de concurrence, notre législation est somme toute très proche de celle des États-Unis, qui sont nos principaux partenaires : nous avons avancé parallèlement avec eux. Je souhaite que l'accord transatlantique comporte notamment des mesures sur l'interopérabilité de nos systèmes de régulation. J'y travaille et nous avons beaucoup avancé.

L'affaire BNP-Paribas est instruite par la justice américaine.

Mme Nicole Bricq. – Je ne parlais pas du fond, mais du principe de réciprocité.

M. Michel Barnier. – Compte tenu de l'importance de cette banque, elle doit être traitée de manière équitable et objective. Les chiffres avancés justifient l'attention du gouvernement et des autorités européennes. Je suis très soucieux de la réciprocité et j'ai d'ailleurs présenté un projet sur la réciprocité dans les marchés publics.

Mme Nicole Bricq. – Le Parlement européen l'a voté.

M. Michel Barnier. – J'attends que le Conseil des ministres en fasse autant.

M. Philippe Marini, président. – L'Europe n'est pas une plus grande France.

M. Michel Barnier. – Grâce au trilogue, monsieur Yung, nous sommes parvenus à un dispositif opérationnel sur la résolution.

L'organisation de la Commission est un problème d'actualité. Avec le retour de la stabilité est venu le temps de l'initiative politique. Je vous recommande mon livre, dont le titre reprend une phrase de Périclès, citée par Thucydide dans *La Guerre du Péloponnèse* : « *Se reposer ou être libre, il faut choisir* ». J'y traite du sujet, prioritaire à mes yeux, de l'industrie. Je propose moins de réglementation et plus de politique, qu'il s'agisse d'industrie, de numérique, de défense, d'énergie. Sans stratégie, la direction de la concurrence est toute puissante, m'a toujours dit mon directeur de cabinet, qui a longtemps été chargé de la lutte anticartel. Pourquoi ne ferions-nous pas pour l'industrie ce que nous avons fait pour l'agriculture ? Un groupe d'experts européens, présidé par Jean Therme, a identifié les technologies clés, les *key enabling technologies*, qui sont en voie de disparition en Europe. Protection n'est pas protectionnisme : avec les règles actuelles de concurrence, plus on s'éloigne de la recherche fondamentale pour se rapprocher de la mise en marché, moins on peut aider. Résultat, les États-Unis, la Chine achètent la recherche que nous avons financée et industrialisent chez eux !

M. André Gattolin. – Absolument.

M. Michel Barnier. – Il faut faire évoluer les règles en matière d'aides d'État : c'est possible sans changer les traités.

La question des agences de notation m'a beaucoup occupé ; par leurs excès et leurs défauts, elles ont dans certains cas accentué la crise. Certains produits toxiques étaient bien notés, certaines banques sur le point de faire faillite aussi. Les textes que j'ai présentés ont mis fin à l'absence de transparence, aux conflits d'intérêts, à l'absence de supervision. Vingt-quatre agences sont désormais enregistrées et supervisées par l'AEMF. Vous avez évoqué l'initiative russo-chinoise. Nous n'avons pas les 300 millions d'euros nécessaires à la création d'une agence européenne, mais les petites agences pourraient se regrouper... Avec ces textes, il ne s'agit pas de casser le thermomètre mais de s'assurer qu'il fonctionne correctement.

Les banques financent 75 % de l'économie européenne, contre 25 % aux États-Unis. Cela explique le soin que j'ai apporté aux textes instituant les règles de Bâle III. Les premières estimations sur les règles de liquidité publiées par le comité de Bâle en 2011 auraient eu des conséquences dramatiques sur le financement de l'économie ; le comité les a

revues. J'ai souhaité réduire les exigences prudentielles lorsque les banques financent les entreprises, notamment les PME, car l'effet de levier est très important ; Nicolas Dufourcq vous le dira.

Sommes-nous à l'abri d'une nouvelle crise ? Non, mais nous sommes mieux outillés, nous pouvons mieux anticiper, mieux réagir, limiter l'impact des crises pour le contribuable, faire payer les responsables : la directive Abus de marché criminalise certaines manipulations. Le plus important demeure la supervision, qui permet de réagir vite et d'interdire certaines pratiques.

J'ai participé activement aux délibérations du collège des commissaires européens sur les recommandations faites à la France : les commissaires sont coresponsables, je l'ai dit. La France a bien fait de ne pas demander un délai supplémentaire. Le gouvernement français peut atteindre 3 % en 2015 ; c'est dans l'intérêt national. Il est aberrant de consacrer 46 milliards d'euros au seul service de la dette ! La clé pour réussir, au-delà de la réduction des dépenses, réside dans la croissance. Nous pensons que les estimations de croissance du gouvernement sont crédibles.

Pour avoir été sénateur, député, président de conseil général, je sais que ce pays a une réserve d'innovation, d'initiative, d'énergie qu'il faut libérer. C'est ainsi que nous trouverons les quelques points de croissance nécessaires pour réduire le déficit. Le plan présenté par Manuel Valls va dans la bonne direction. Il faut aller plus loin et plus vite, accompagner la politique budgétaire d'une politique économique, de flexibilisation du marché du travail, de financement des retraites, de formation professionnelle, qui est la seule possible.

Je connais mal le dossier Ryanair évoqué par Jean Bizet ; je tâcherai de vous faire une réponse écrite.

J'ai soutenu Michel Sapin sur les travailleurs détachés. La directive est utile si elle est appliquée, elle ne doit pas être détournée. À titre personnel, j'ai proposé que l'on dresse une liste noire des entreprises qui fraudent et que l'on coordonne dans un corps européen les inspections du travail.

M. Philippe Marini, président. – Envoyons nos inspecteurs du travail dans d'autres pays !

M. Michel Barnier. – Madame Keller, le marché des dérivés était le plus important, mais le moins transparent. Nous y avons mis de la lumière par les obligations d'enregistrement, de standardisation, de compensation. La résolution des chambres de compensation est un sujet pour l'avenir. Avec l'entrée en vigueur du règlement EMIR, la part de produits enregistrés va passer de 15 % à 70 %.

M. Philippe Marini, président. – Vous nous avez répondu de manière approfondie, motivée et souvent passionnée ; merci de cette belle prestation.

La séance est levée à 16 heures 50

Loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2013 - Audition de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international

Au cours d'une seconde réunion tenue l'après-midi, la commission procède à l'audition, préparatoire à l'examen du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2013, de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international.

M. Philippe Marini, président. – Nous sommes heureux d'accueillir Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international, dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement, sur les deux missions dont il a la charge : « Action extérieure de l'État » et « Aide publique au développement ». Pour donner « chair à cette loi sèche », nous procéderons par questions. J'en ai deux pour ma part. Les contributions financières de la France aux organisations internationales ont représenté environ 30 % des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » ; y a-t-il une marge de manœuvre en ce domaine, ou s'agit-il d'un abonnement fixe ? Quelle évolution prévoir ?

Le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement » porte les crédits des contributions volontaires de la France à divers organes spécialisés des Nations-Unies pour 50 millions d'euros par an ; suivant quelle doctrine les sélectionnons-nous ? Ces crédits seront-ils constants, en hausse ou en baisse ?

M. Richard Yung, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'État ». – La mission « Action extérieure de l'État » comportait trois programmes en 2013 : le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde », le plus important ; le programme 185 au nom évocateur de « Diplomatie culturelle et d'influence », qui souffre le plus en 2013 et qui finance en grande partie des opérateurs, en particulier l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) à hauteur de 420 millions d'euros ; le programme 151 « Français à l'étranger et action consulaire », qui regroupe l'ensemble de l'action consulaire ainsi que les crédits d'aide à la scolarité des élèves français établis hors de France.

D'après les documents budgétaires, l'effort de rationalisation des effectifs de votre ministère s'est poursuivi en 2013. Entre la mission « Action extérieure de l'État » et le programme 209, on atteint 14 000 équivalents temps plein travaillé environ, contre un peu plus de 16 000 en 2008. Malgré les différents rapports sur la question, nous avons peine à voir où se situent les priorités : qui visite les consulats voit qu'ils sont bien à la peine et se demande quand les missions seront réduites.

La prise en charge des frais de scolarité des lycéens français à l'étranger a été supprimée en 2013 ; quel en est le bilan et quelles seront les évolutions ?

Il y a deux ans, j'avais préconisé une forte diminution du nombre d'ambassadeurs thématiques, moins en raison de leur coût que de la faible utilité de certains postes et de leur mode de nomination parfois douteux – une simple note de service et non une nomination en conseil des ministres ; or, leur nombre n'a pas baissé ; ne voulez-vous pas tenir compte des observations judicieuses du Sénat ?

M. Philippe Marini, président. – Je vous remercie d’avoir rappelé la continuité de nos positions.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l’État ». – Les acquisitions immobilières à l’étranger ainsi que les opérations de rénovation lourde sont financées par des cessions immobilières. L’intégralité de ces sommes a-t-elle été versée sur le compte d’affectation spéciale ou bien la règle générale qui en affecte 30 % au désendettement a-t-elle été respectée en 2013 ? Quel a été le bilan des cessions et les besoins du ministère ont-ils pu être satisfaits ?

Le flux d’affaires de 2014 suffira-t-il, malgré les contributions exceptionnelles de votre ministère à la sécurisation de nos postes à l’étranger (10 millions d’euros) et au désendettement (22 millions d’euros) ? Ces besoins ne risquent-ils pas de nous conduire à vendre à tout prix certains biens qui pourraient être utiles ou mieux valorisés ? Je reviens de Vienne, où la cession prochaine du palais Clam-Gallas suscite un fort émoi non seulement dans la communauté française toute entière, mais aussi chez nos amis autrichiens. Je vous le dis tout de go : je crains que nous ne le vendions mal et qu’une opération immobilière se fasse sur notre dos ; pourquoi ne pas la réaliser nous-mêmes et conserver ainsi le bâtiment ?

J’avais préconisé, l’année dernière, de mettre en place au plus vite des schémas pluriannuels de stratégie immobilière, en particulier dans des pays comme l’Italie où nous disposons d’un parc immobilier très important et qui pourrait certainement être optimisé : 40 % du Palais Farnèse est ainsi affecté à l’École française de Rome. Les services diplomatiques gagneraient à y être regroupés. Avez-vous engagé cette démarche ?

Nos représentations à Vienne accomplissent un travail remarquable ; allant aussi loin qu’on peut aller dans l’optimisation, ils pourraient servir d’exemple aux autres pays où nous avons plusieurs ambassadeurs.

L’évolution de votre périmètre ministériel, notamment en matière de commerce extérieur, va-t-elle se traduire par une évolution du périmètre de la mission « Action extérieure de l’État » ?

Je conclurai par une remarque : votre ministère travaille bien, mais on ne peut pas le dégraisser indéfiniment sans toucher l’os.

M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis de la commission de la culture sur la mission « Action extérieure de l’État ». – Dès votre nomination, vous avez souligné voter intérêt pour la francophonie. J’ai lu dans la presse que le président Abdou Diouf, secrétaire général de l’Organisation internationale de la francophonie (OIF) pourrait être remplacé par une personnalité française, ce qui serait une grande première. Confirmez-vous cette rumeur, et de qui s’agirait-il ? La France est le premier bailleur de fonds de cette organisation ; nommer une personnalité française pourrait être l’occasion de reprendre en main ce secteur d’activité.

À l’issue d’une expérimentation menée dans douze pays, vous avez finalement décidé de ne pas rattacher les services de coopération et d’action culturelle (SCAC) à l’Institut français mais de les conserver au sein de votre ministère. Or celui-ci n’est pas le mieux pourvu en termes budgétaires... Pourtant, il est nécessaire que le réseau des SCAC soit alimenté convenablement ; mais il ne l’est plus. Dès lors, votre décision n’est-elle que temporaire ? Est-il permis de penser que nous reviendrons à l’esprit de la loi du 27 juillet 2010 relative à l’action extérieure de l’État, ce qui permettrait d’envisager plus facilement

l'obtention d'autres types de ressources, notamment au travers de partenariats avec le secteur privé ?

Une réflexion sur l'avenir de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger est engagée. Les parents d'élèves représentent désormais 65 % de l'investissement financier, contre 35 % pour la puissance publique. De grands établissements demandent à ne plus être homologués : cela pourrait faire tâche d'huile et détricoter un maillage élaboré avec beaucoup de soin et de talent. Le temps ne serait-il pas venu, sinon de réunir des « états généraux », du moins de lancer une concertation interministérielle sur le financement de ce réseau, censé être sanctuarisé, mais qui accueille 5 000 élèves supplémentaires chaque année à budget constant ?

M, Philippe Marini, président. – Je crains qu'il n'y ait plus guère de sanctuaires budgétaires...

Mme Leila Aïchi, rapporteure pour avis de la commission des affaires étrangères sur la mission « Action extérieure de l'État ». – Quel est le coût de la participation de la France à l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), à la commission préparatoire au Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICEN) ou d'une éventuelle ambassade auprès de l'Union africaine ? Quelle a été l'économie réalisée grâce à la fusion des services de votre ministère dans le cadre de la RGPP ?

Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale de la mission « Aide publique au développement ». – Selon le Comité d'aide au développement de l'OCDE, l'aide au développement a augmenté de plus de 6 % dans le monde, pour atteindre en 2013 son plus haut niveau historique. Celle de la France, à contre-courant, baisse de 10 % – l'une des plus fortes réductions parmi les pays contributeurs – et ne représente plus que 0,41 % de notre revenu national brut (RNB), contre 0,50 % en 2010. Nous avons été dépassés par le Japon. Qu'en est-il du respect de l'objectif de 0,7 % du RNB, que le Royaume-Uni respecte, malgré le contexte économique difficile.

Notre aide repose pour une part très importante sur l'Agence française de développement (AFD), limitée dans son action dans plusieurs pays amis de la France – je pense en particulier au Maroc et à la Tunisie – par le niveau de ses fonds propres. J'aimerais donc connaître votre position quant à l'augmentation de ses fonds propres et à la répartition de son bénéfice entre les dotations en fonds propres et le versement de dividendes à l'État.

Par ailleurs, pouvez-vous expliquer le taux d'exécution particulièrement faible des crédits de ces principaux outils de notre aide liée que sont le fonds d'aide au secteur privé (FASEP) et la réserve pays émergents (RPE). Enfin, le président de la République s'était engagé à doubler la part de l'aide française transitant par les ONG : cet engagement sera-t-il tenu ?

M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international. – Me souvenant des temps anciens où je m'occupais des finances publiques, je me réjouis de vous retrouver... d'autant que vous n'avez pas tous changé... Ce que vous avez dit est parfaitement juste. Me voici pourtant dans une situation un peu difficile : s'il est vrai qu'on ne peut « racler l'os deux fois », en tant que membre du Gouvernement, je comprends qu'on demande au ministère des affaires étrangères de réduire ses dépenses, sous peine de tomber dans le paradoxe des trains à grande vitesse, qui ne doivent passer nulle part, mais s'arrêter partout. Le principe de non-contradiction doit s'appliquer au Gouvernement : je ne pourrai pas faire de réponses aussi enthousiasmantes que nous le souhaiterions.

Notre contribution aux organisations internationales représente des sommes colossales qui reviennent chaque année : nos efforts tendent à ce qu'elles n'augmentent pas, malgré des marges faibles. En premier lieu, lorsque nous en discutons le budget, nous nous opposons au sein des organisations à ce que les dépenses augmentent de manière inconsidérée. D'autre part, en 2013, notre quote-part à l'ONU – obéissant à des calculs très complexes – a pu être réduite de 9 %, ce qui dégager des économies en 2014. Pour 2016-2018, nous plaçons avec nos partenaires européens pour une révision des barèmes, afin de corriger la distorsion entre le poids réel des économies dans le monde et leur contribution. Soyons honnêtes : cela se fera au détriment d'autres pays. Les opérations de maintien de la paix, en nombre constant, devront coûter moins cher ; à cet égard nous devons porter notre attention sur la demande américaine de plafonner leur propre contribution.

Cependant ces réductions ne sont pas infinies : si elle veut conserver sa place dans le monde, la France doit contribuer à sa juste part. Une étude conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires étrangères nous donnera une image complète des contributions, au-delà de celles versées à l'ONU, afin de savoir si l'investissement consenti correspond bien à nos priorités.

Quant à l'évolution du réseau, les représentants du personnel avec qui nous en parlons savent que les temps sont difficiles. Le principe de l'universalité du réseau reste intangible. Ce n'est pas jouer les casuistes que de ne pas le confondre avec l'exhaustivité et l'uniformité : nous devons être présents dans toutes les zones du monde, mais pas forcément dans toutes les capitales ni partout de la même façon. Autant nous pouvons dans certains cas « battre arrière », comme disent les marins, autant notre réseau, encore largement façonné durant les années 1960 à 1970, nous incite à faire mieux dans certaines zones appelées à se développer énormément. Les prévisions donnent au Nigeria 950 millions d'habitants à la fin du siècle. En outre, contre la représentation habituelle, la francophonie est aussi vivante dans des États non francophones : comme me le disait le président du Gabon, son pays compte numériquement moins de locuteurs du français que le Nigeria.

Il conviendra par conséquent d'être sélectif. Nous en parlons avec les ambassadeurs, les organisations syndicales, le Conseil des affaires étrangères, les commissions compétentes. Pour certains postes, nous avons décidé d'évoluer vers un format extrêmement allégé ; c'est le cas au Cap-Vert, en Guinée-Bissau, au Honduras, en Papouasie-Nouvelle Guinée ou au Tadjikistan... D'autres, parmi ceux qu'on appelle les « grands postes », en Allemagne, en Espagne, en Italie, au Royaume-Uni ou aux États-Unis sont soumis à une certaine rationalisation ; j'ai demandé aux ambassadeurs eux-mêmes de réfléchir, ouvrant la voie à un exercice d'itération. Nous revoyons la carte des implantations, sur le plan culturel, notamment. Nous continuerons cette démarche de rationalisation dans le domaine de l'expertise technique, trop fragmentée en France dans les différents ministères si on la compare au cas allemand, conformément aux dispositions d'un amendement voté à l'initiative de votre collègue Jacques Berthou lors de l'examen du projet de loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale.

La réforme des bourses a donné ses premiers résultats, malgré quelques erreurs...

M. Philippe Marini, président. – Personne ne se plaint !

M. Laurent Fabius, ministre. – Ils correspondent aux objectifs fixés ; les bourses sont en ligne avec les revenus des familles et nous rendent une certaine maîtrise budgétaire. L'enveloppe inscrite en loi de finances initiale pour 2013 a été respectée. En 2014,

grâce à l'évolution des taux de change, nous pourrions restituer quatre des 118 millions d'euros de crédits ouverts. À quelques ajustements près, les choses sont assez bien menées.

Il y a du travail à faire sur les missions consulaires. Elles sont indispensables à certains endroits ; certaines de leurs tâches devront être modifiées. Nous devons réfléchir sur le rôle des consuls honoraires, parfois si utiles ; j'ai ainsi assoupli les règles liées à l'âge pour ne pas en voir partir certains, qui sont excellents.

En novembre 2012, il y avait 27 ambassadeurs thématiques ; il n'y en a plus que 19, dont 11 agents du ministère. Comme vous l'avez dit, ce n'est pas une affaire de coût. J'ai diminué leur nombre en préservant les plus utiles et en utilisant les compétences internes. J'ai supprimé les ambassadeurs chargés de l'audiovisuel extérieur, de la préfiguration de l'Office méditerranéen de la jeunesse, du partenariat oriental de l'Union européenne, des relations avec la société civile... En revanche, le coprésident du Groupe de Minsk a été remplacé. L'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) ayant fusionné avec Ubifrance, sa présidente, Muriel Pénicaud, a été nommée ambassadrice déléguée aux investissements internationaux. J'ai modifié le dispositif relatif au changement climatique et chargé Laurence Tubiana de ces négociations. J'ai créé des postes sans charge financière, importants malgré les sourires qu'ils peuvent susciter : celui d'ambassadeur pour le sport, qui, on le voit au Brésil ou au Qatar comme pour les Jeux, est un des véhicules principaux du rayonnement – si le Président de la République va au Japon accompagné de Teddy Riner, cela a un impact plus fort qu'avec une autre personnalité. Ici aussi, la cartographie obéit à l'évolution de nos intérêts.

Nous devons nous saisir du vaste sujet de la politique immobilière, non seulement à cause des contraintes financières mais aussi pour des exigences de sécurité et d'efficacité : le rayonnement de la France est mieux assuré par des services situés dans le même bâtiment, qui travaillent ensemble. L'idée d'une seule implantation de la France est justifiée, lorsque c'est possible. Comme le dit Roland du Luart, il ne faut pas être forcé à vendre, sous peine de vendre mal. Le ministère n'est souvent pas le mieux qualifié : dans le passé, des transactions auraient pu être plus profitables. Nous savons désormais réaliser de bonnes opérations. Il faut intéresser le ministère à ces cessions ; une bonne partie de leur produit est ainsi réinvesti dans la sécurité. Les ambassadeurs en Libye, en Irak, au Yémen sont très courageux, mais il faut les protéger.

La vente du palais Clam-Gallas ne signifie pas la fermeture de l'Institut français, auquel cette ancienne résidence n'est pas adaptée. Son nouveau projet culturel déterminera la nature de l'investissement. Une densification a été étudiée. J'ai demandé que tout cela soit revu, mais cela paraît difficile.

Le palais Farnèse, qui n'est d'ailleurs pas à nous, pourrait être optimisé selon deux scénarios, si l'École française de Rome libérait des surfaces : soit la majeure partie des services de l'État pourraient s'y regrouper, soit, parce qu'il est difficile de transformer les couloirs de la bibliothèque en bureaux, sa vocation de lieu d'exposition se développerait grâce à un partenariat avec une fondation culturelle.

Je ne sais pas qui succèdera au président Diouf, tâche qui ne sera pas facile. Il y a des candidatures du nord et du sud, de l'est et de l'ouest. J'ai lu comme vous des lignes sur une possible candidature française. Si c'était le cas, sans doute serais-je au courant. Restons prudents ; le sommet a lieu en novembre : cela nous laisse du temps. Bien sûr, nous

contribuons beaucoup et la France doit affirmer sa présence ; mais il serait délicat de présenter les choses ainsi.

L'Institut français conservera un rôle de coordination. La généralisation de l'expérimentation coûterait trop cher. Ne privons pas les ambassadeurs de leur bras armé. La diplomatie de la France est globale ; nous ne pouvons pas séparer les diplomaties politique, culturelle, économie et scientifique. Le problème est l'allocation des moyens. Dans certains pays, il faudra faire appel aux partenaires privés. Auteur d'une bande dessinée célèbre, notre conseiller culturel nous a ainsi proposé devant la disparition de la dernière librairie française à New York, d'en ouvrir une dans les locaux du consulat ; il a trouvé des mécènes pour plusieurs millions de dollars. Bien sûr, vous ne pouvez pas faire cela dans tous les pays. Comme me l'a dit le président Xavier Darcos, il faut accepter une part plus grande de financements privés.

L'AEFE rencontre un succès considérable. Faut-il réserver nos écoles à l'étranger aux élèves français ? Je ne le crois pas. Il faut un brassage, car les élèves étrangers deviennent nos meilleurs ambassadeurs. L'État contribue au financement, les familles sont aussi sollicitées. Toutefois notre système reste moins cher que d'autres. Des députés comme Philip Corderoy travaillent sur ce sujet. Je suis ouvert.

J'ai demandé à Bercy que la maquette budgétaire corresponde au nouvel organigramme du Gouvernement. Je n'ai pas encore de réponse.

Selon nos estimations, l'aide publique au développement s'est élevée en 2013 à 8,5 milliards d'euros, soit 0,41 % du revenu national brut, contre 0,45 % en 2012. Cette baisse est conjoncturelle, madame Keller : elle est due à la baisse des flux nets de prêts déclarables au titre de l'aide publique au développement et à la baisse des annulations de dette. Anne Paugam, qui s'est engagée à venir deux fois par an devant la commission des affaires étrangères du Sénat, avait réclamé une hausse des fonds propres. Après une discussion interministérielle, une solution satisfaisante a été trouvée, même si elle n'est pas exactement celle qu'elle souhaitait. La diminution du nombre de projets tient à l'instabilité politique qui prévaut dans certaines régions, comme le Proche-Orient, et à un renforcement des exigences de qualité des projets, notamment en matière de responsabilité environnementale et de développement durable. Je souhaite que notre présence soit la plus large possible et que les engagements soient respectés.

Leila Aïchi m'a posé une colle, mais j'avais révisé : notre contribution à l'AIEA s'élève à 16,5 millions d'euros, et à 2,5 millions d'euros pour le Fonds de contribution technique. La création d'un poste d'ambassadeur auprès de l'Union africaine coûterait 500 000 euros. Notre ambassadrice à Addis-Abeba, Brigitte Collet, accomplit un travail excellent et assume une double mission. Un de ses collaborateurs est spécialement dédié à l'Union africaine. Il est peu probable que nous nommions à courte échéance un ambassadeur auprès de l'Union africaine. Enfin, notre contribution au TICEN est de 1,8 million de dollars et 3,8 millions d'euros.

M. André Ferrand. – Vous avez défendu l'idée d'une diplomatie globale, réunissant diplomatie classique, économique et culturelle. Je souscris à votre vision. Plusieurs rapports parlementaires ont dénoncé le manque de lisibilité et de clarté du dispositif du dispositif d'appui au commerce extérieur. Les entreprises ne savent à qui s'adresser : à l'État, aux régions ? Avec mes collègues Yannick Botrel, Joël Bourdin et Christian Bourquin nous avons publié l'an passé un rapport intitulé *L'agroalimentaire français face au défi de*

l'export : pour une réforme ambitieuse du dispositif public de soutien. J'espère qu'il vous est parvenu. S'il concerne l'agroalimentaire, ses conclusions valent pour tout le dispositif. Les rôles entre Ubifrance et la Sopexa doivent être clarifiés. Des choix ont été faits avec l'AFII et Ubifrance. Où en est-on sur la « marque France », ou sur la création de maisons de la France, destinées à regrouper les opérateurs pour créer des synergies, à l'image d'Atout France ?

Vous avez souhaité la création de conseils économiques dans les ambassades ainsi que des conseils d'influence, outils d'une diplomatie globale. Avec quels résultats concrets ?

M. Laurent Fabius, ministre. – Vos questions sont fondamentales. D'autres que moi pourraient aussi bien y répondre – je pense en particulier à Nicole Bricq qui a suivi tout cela dans un passé récent. En ce qui concerne le commerce, il est trop tôt pour juger les résultats de la redistribution gouvernementale intervenue il y a deux mois. L'idée est simple : les différents ministères doivent travailler à la même tâche, aussi bien à Paris qu'à l'étranger. Le décret de 1979 est clair : les ambassadeurs, qui ne proviennent pas nécessairement du Quai d'Orsay, sont les patrons de tous les services dans le pays où ils sont en poste. Ce principe a été réaffirmé, c'est un gage d'efficacité. À Paris, les administrations centrales du ministère de l'économie et du ministère des finances, d'une part, et du ministère des affaires étrangères, d'autre part, doivent se coordonner. Pour des raisons sociologiques évidentes, des réticences se sont manifestées au début, mais nous avons élaboré des protocoles afin que les entreprises sachent à qui s'adresser. Les choses se mettent donc en place. Nous avons déjà opéré le regroupement de l'AFII et d'Ubifrance. Avec mon collègue Stéphane Le Foll, nous avons décidé de renforcer la convergence de notre action à propos de la Sopexa en matière agricole, même si les modalités restent à définir. Il en va de même pour Atout France en matière de tourisme. En tout cas, nous avons intérêt à nous présenter sous la bannière France. J'ai demandé aux ambassadeurs de me soumettre un plan d'action. Ne sont-ils pas les mieux placés pour inciter la venue de touristes en France ? Sans brusquer les choses, l'idée est de favoriser la convergence.

L'objectif des maisons de la France n'est pas d'augmenter notre présence immobilière, mais de renforcer notre présence réelle. Nous n'avons pas les moyens de construire partout de nouveaux complexes immobiliers. En revanche nous devons afficher partout le « panneau France ». Dans les domaines commerciaux, la marque France est perçue positivement. Donnons-lui les moyens d'être plus efficace. Favoriser la convergence et la coordination, réunir diplomatie classique et diplomatie économique, tourisme ou à agriculture compris, allait dans le sens de l'histoire. Nous dresserons un bilan dans six mois ou un an.

M. Philippe Marini, président. – Je vous remercie.

La réunion est levée à 19h20

Mercredi 11 juin 2014

- Présidence de Mme Michèle André vice-présidente, puis de M. Philippe Marini, président –

La réunion est ouverte à 9 h 33

Nocivité du diesel pour la santé - Examen du rapport et du texte de la commission

Au cours d'une première réunion tenue le matin, la commission procède à l'examen du rapport et à l'élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 496 (2013-2014) de Mme Aline Archimbaud et plusieurs de ses collègues relative à la nocivité du diesel pour la santé.

Mme Michèle André, présidente. – J'ai le plaisir d'accueillir parmi nous Aline Archimbaud, qui a demandé, en application de l'article 18 du règlement du Sénat, à être entendue par notre commission, ce à quoi nous avons agréé lors de notre réunion de mercredi dernier.

M. Gérard Miquel, rapporteur. – La proposition de loi qui nous est soumise vise à instaurer une taxe additionnelle de 500 euros à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules dont le moteur fonctionne au gazole.

L'objectif de notre collègue Aline Archimbaud est de réduire les émissions de substances polluantes liées au diesel, dans un souci de santé publique, pour répondre au constat scientifiquement prouvé selon lequel les substances polluantes, et tout particulièrement les particules fines, très nocives pour la santé, sont à l'origine de milliers de décès prématurés. C'est d'ailleurs pourquoi des directives européennes fixent des niveaux maximum de particules admissibles dans l'air – régulièrement dépassés dans nos grandes agglomérations.

Les véhicules diesel, majoritaires au sein du parc automobile français, sont une des sources d'émission de particules. Relevons que le niveau d'émission varie beaucoup selon l'âge et la technologie du véhicule diesel. La pollution aux particules est particulièrement le fait des véhicules anciens, soit sept millions de véhicules représentant 27 % du parc en circulation.

Les progrès technologiques et l'évolution de la réglementation européenne ont rendu les nouveaux véhicules diesel légers beaucoup plus performants en matière d'émissions de substances polluantes. Depuis la norme Euro 5 de janvier 2011, les filtres à particules sont obligatoires sur les véhicules diesel et des seuils d'émissions de particules identiques, en masse et en nombre, sont fixées pour les moteurs diesel et essence. J'ajoute qu'avec l'application de la norme Euro 6 à tous les véhicules neufs mis en circulation à compter du mois de septembre 2014, l'écart de pollution liée aux oxydes d'azote entre essence et diesel sera ramené à 20 mg/km, contre 350 mg/km environ au début des années 2000 dans le cadre de la norme Euro 3.

Un exemple concret permet de mesurer l'ampleur des progrès réalisés dans la réduction des émissions de substances polluantes au fil de normes Euro toujours plus

exigeantes : un véhicule diesel léger respectant les normes Euro 5 et 6 émet une masse de particules 600 fois plus faible qu'un véhicule Euro 1, datant des années 1992-1996. Autrement dit, il faut 600 véhicules diesel Euro 5 et 6 pour émettre autant de particules qu'un seul véhicule diesel ancien. Le problème de la pollution liée au diesel concerne donc d'abord les véhicules les plus anciens.

Pour être complet, il me faut préciser que, contrairement aux véhicules légers, les véhicules lourds tels que camions, bus, engins de travaux publics ont été très tôt équipés de systèmes avec réservoirs d'urée captant le dioxyde d'azote. En revanche, ils émettent encore beaucoup de particules fines, car le filtre à particules ne leur a été imposé que depuis 2005. Il conviendrait de mettre en place un système de contrôle pour vérifier la fiabilité de ces équipements au cours du temps.

Le dispositif proposé par notre collègue Aline Archimbaud est une taxe additionnelle de 500 euros sur les cartes grises des véhicules diesel, dont le montant serait revalorisé chaque année de 10 %. Cette taxe atteindrait ainsi 1 297 euros au bout de dix ans, et 3 364 euros au bout de vingt ans.

Je comprends l'inspiration de ce dispositif qui répond à une préoccupation de santé publique ; il appelle toutefois un certain nombre de remarques.

Tout d'abord, l'assiette de la taxe est très large et n'est pas définie avec suffisamment de précision. Elle ne détermine pas quels véhicules sont concernés et traite donc de manière équivalente les différents types de véhicules – véhicules particuliers, véhicules utilitaires légers, poids lourds – quel que soit leur tonnage, leur âge ou leur usage – transport de marchandises, de voyageurs, véhicules utilisés par les activités artisanales, engins de chantiers, véhicules à usage agricole – indépendamment de leur niveau d'émission de particules.

Ensuite, une ambiguïté demeure sur le champ d'application de la taxe : je crois comprendre que les auteurs de la proposition de loi souhaitaient en limiter l'application aux seuls véhicules neufs, et en exempter les véhicules d'occasion. Cependant, la rédaction proposée aboutit à taxer tous les véhicules fonctionnant au gazole, qu'ils soient neufs ou d'occasion, puisqu'elle s'applique à toutes les délivrances de certificats d'immatriculation et non au seul premier certificat délivré.

La taxe serait recouvrée comme un droit de timbre et s'appliquerait six mois après la promulgation de la loi, pour un rendement estimé à 650 millions d'euros par an. En l'absence d'information sur le marché des véhicules diesel d'occasion, ce chiffre suppose que la taxe proposée porterait uniquement sur les achats de véhicules particuliers neufs.

Troisièmement, la taxe pose un problème de cohérence fiscale. Elle est contradictoire avec le bonus-malus. La coexistence des deux dispositifs pourrait aboutir à ce que certains modèles soient à la fois subventionnés et taxés ! Par exemple, une Peugeot 208 1,4 litre e-HDi serait pénalisée de 500 euros par la nouvelle taxe, tout en bénéficiant de 150 euros de bonus (barème 2014) en raison d'un niveau de CO₂ de 87 grammes par kilomètre.

Il convient également de rappeler que le diesel n'est pas l'unique source d'émission de particules. Le domaine du transport dans son ensemble est responsable de 14 % des émissions de particules fines de moins de 2,5 micromètres (PM 2,5) au niveau national,

contre 41 % pour le secteur résidentiel tertiaire et 31 % pour l'industrie manufacturière. On peut relever qu'un chauffage au bois très performant du point de vue environnemental selon le classement de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) produit annuellement autant de particules que 1 000 véhicules diesel récents. Ajoutons que les moteurs à essence à injection directe de dernière génération émettent eux aussi des particules.

Enfin, du point de vue des émissions de CO₂, le diesel présente un avantage sur l'essence. Je rappelle à cet égard que les normes européennes portent à la fois sur les émissions de substances polluantes – ce sont les normes Euro – mais aussi sur les émissions de CO₂, dans le cadre d'un règlement qui impose des objectifs particulièrement stricts – 95 grammes de CO₂ par kilomètre à l'horizon 2020 pour les véhicules neufs – aux constructeurs automobiles, qui comptent sur le diesel pour les atteindre. C'est ainsi que l'on voit le parc automobile allemand, mais aussi américain, se diéséliser. Le diesel joue donc un rôle important dans la lutte contre le changement climatique, alors que le taux de CO₂ dans l'atmosphère atteint des sommets. Ainsi, l'Organisation météorologique mondiale vient de révéler que, pour la première fois, la concentration de CO₂ dans l'air que nous respirons a dépassé le seuil symbolique de 400 parties par million (ppm) dans l'ensemble de l'hémisphère nord.

Or, la taxation de 500 euros sur chaque véhicule diesel ne permettrait pas aux constructeurs automobiles de rentabiliser les investissements réalisés pour atteindre les normes européennes, dans un contexte déjà difficile pour eux. En outre, l'application de la taxe se traduirait par des coûts supplémentaires liés à la reconversion de leur outil industriel afin de le mettre en mesure de répondre à la hausse non anticipée de la demande de véhicules à essence.

Mais une telle reconversion prend du temps, et, dans l'intervalle, cette offre pourrait être fournie par les constructeurs étrangers, alors que la compétition est particulièrement intense. Cette mesure aurait donc pour conséquence de fragiliser notre industrie automobile.

Enfin, la taxe vise indifféremment les véhicules anciens et les véhicules neufs. Elle ne cible donc pas spécifiquement les véhicules les plus anciens qui demeurent très présents dans le parc automobile, tout en étant de loin le plus polluants. Sa conséquence probable étant de ralentir le renouvellement du parc automobile en dissuadant les automobilistes roulant beaucoup de changer de véhicule, elle ne permettrait pas de réduire significativement et durablement les effets nocifs du diesel sur la santé.

Pour conclure, je pense que la fiscalité ne peut être qu'un outil parmi d'autres pour répondre au problème de santé publique posé par le diesel. Il ne me paraît pas opportun de créer une taxe de plus dans le contexte actuel, d'autant plus que son efficacité n'est pas démontrée. Je relève en outre que cette proposition de loi, qui porte sur un dispositif fiscal, ne respecte pas le principe du monopole des lois de finances.

Je crois que la meilleure manière d'améliorer rapidement la qualité de l'air en zone urbaine consiste d'abord à prendre des mesures ciblées sur les véhicules anciens – telle que la prime à la casse – pour accélérer le renouvellement, sachant qu'il faut environ huit ans pour renouveler 50 % et 20 ans pour renouveler 90 % du parc automobile. Mais en avons-nous vraiment les moyens ? Il s'agit, ensuite, de creuser la piste d'une évolution du bonus-malus pour introduire dans son barème une composante liée aux émissions de substances polluantes. Je compte pour ma part déposer un amendement en ce sens dans le prochain

collectif budgétaire ou en loi de finances pour 2015. Le bonus-malus, qui ne tient compte aujourd'hui que des émissions de CO₂, n'est pas complet : il faudrait lui ajouter un paramètre relatif à l'émission de particules fines.

Je remercie Aline Archimbaud de nous avoir permis de lancer ce débat. Toutefois, pour les raisons précédemment évoquées, je vous invite à ne pas adopter la présente proposition de loi. Je vous rappelle que si nous n'adoptons pas de texte, la discussion en séance porterait sur le texte de la proposition de loi tel que rédigée par ses auteurs.

Mme Aline Archimbaud, auteure de la proposition de loi. – Je remercie la commission des finances d'avoir bien voulu m'entendre, et le rapporteur pour son écoute et son attention à mes préoccupations. Nous avons en effet beaucoup discuté et échangé. L'objectif de ce texte est avant tout sanitaire. Il s'agit d'entendre enfin les alertes lancées par de nombreux médecins, et non des moindres. Jocelyne Just, chef du service de pneumologie de l'hôpital pour enfants Armand Trousseau, que j'ai rencontrée, dénonce ainsi le danger des particules fines, responsables, selon les chiffres les plus récents de l'Institut national de veille sanitaire, de 15 000 décès prématurés par an. Il est vrai que ces particules, ainsi que l'a rappelé Gérard Miquel, ne sont pas produites par les seuls moteurs diesel, mais il reste que la responsabilité du diesel est prépondérante. De multiples pathologies pulmonaires leur sont imputables, et une étude de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en date de juin 2012 les classe parmi les éléments cancérigènes certains.

Le rapporteur a évoqué les nouveaux filtres à particule diesel, mais le débat n'est pas clos : un certain nombre de tests – réalisés en laboratoire, et non dans des conditions réelles de circulation – indiquent que l'on ne trouve plus de particules à la sortie des filtres, mais d'autres études montrent qu'à un ou deux mètres de distance, elles se reconstituent. Les médecins estiment qu'il faudrait un recul de dix ans pour déterminer si ces filtres sont vraiment efficaces, étant entendu qu'ils émettent des nanoparticules qui, pénétrant plus profondément dans les voies respiratoires, peuvent être plus dangereuses encore pour la santé – provoquant asthme, bronchopneumopathies, voire risque d'accidents vasculaires cérébraux (AVC).

En déposant cette proposition de loi, nous entendons enclencher une dynamique vertueuse. Connaissant les limites de l'initiative parlementaire, je sais que ce texte ne saurait se suffire à lui-même : il doit être relayé par les autorités et par d'autres mesures qui le complètent. Nous ne pouvions ainsi prévoir la création d'un fond au bénéfice d'une nouvelle prime à la casse, car l'article 40 nous serait aussitôt opposé, mais c'est une voie qui mériterait d'être suivie. Le rapporteur a souligné que ce sont les véhicules anciens qui sont les plus polluants : il faudrait trouver le moyen d'encourager les propriétaires, souvent modestes, de tels véhicules, à en changer. Gérard Miquel a d'ailleurs eu raison de dire que la rédaction actuelle du texte pose problème : nous n'entendions instituer de taxe que sur les nouveaux véhicules, et non sur tous. Ceux qui ont, dans le temps, acheté un véhicule diesel parce qu'une fiscalité avantageuse les y poussait ne doivent pas être pénalisés.

Nous avons tous le souci des finances publiques. L'absence de convergence de la fiscalité sur le diesel et l'essence représente, chaque année, un manque à gagner de l'ordre de 7 milliards d'euros. En outre, dans une étude de juillet 2012, le Commissariat général au développement durable estime le coût pour la société des pathologies associées aux particules fines entre 20 et 30 milliards d'euros. Ce sont des sommes énormes, qui seraient mieux utilisées dans des démarches positives, depuis la prime à la casse, pour encourager les propriétaires de véhicules diesel, et notamment les plus modestes, à se débarrasser de

véhicules anciens, jusqu'à l'encouragement des constructeurs dans la recherche et développement en faveur de véhicules propres.

Le rapporteur suggère d'introduire dans le bonus-malus un nouveau critère, pour prendre en compte l'émission de particules fines. Cette proposition a le mérite de se greffer sur un dispositif déjà existant. En attendant qu'avance le débat sur l'efficacité des filtres diesel de même que celui sur les moteurs essence à injection rapide, elle me paraît fort intéressante à étudier.

M. Philippe Dallier. – Je me pose les mêmes questions que le rapporteur. Il n'est pas de bonne méthode de traiter de la même manière tous les véhicules diesel, qu'ils soient neufs ou anciens. Pénaliser les véhicules anciens, ce serait pénaliser tous les Français qui ont choisi le diesel parce que, pour des raisons professionnelles ou vivant loin de tout, ils roulent beaucoup. La prime à la casse avait donné, il est vrai, de bons résultats. Cela ne sera pas facile par les temps qui courent, mais il faudrait trouver le moyen d'alimenter un fond pour la réactiver. Il me semble bien préférable d'inciter que de pénaliser en créant une taxe de plus.

Je remercie notre rapporteur pour les précisions qu'il nous a apportées quant aux normes nouvelles en matière de diesel. On comprend qu'une entreprise comme Peugeot paye aujourd'hui une stratégie largement orientée, par le passé, vers le diesel. Attention à ne pas trop charger la barque.

Pour toutes ces raisons, je ne pourrai voter ce texte.

Mme Nicole Bricq. – Je suis très attachée au monopole des lois de finances et j'estime que la fiscalité écologique mérite une approche globale.

J'ai lu attentivement votre exposé des motifs, et ressenti un certain embarras. Car votre proposition de loi touche à des enjeux économiques, de politique industrielle, fiscale, sociale, qui débordent largement son seul cadre. Je veux ici souligner que dès 1998, dans le premier rapport consacré à la fiscalité écologique, je préconisais un relèvement des accises sur le diesel, afin de nous faire entrer dans la moyenne européenne. La Commission européenne a d'ailleurs relevé, il y a quelques jours, dans son avis sur notre programme national de réforme pour 2014, le problème qui est le nôtre. J'ajoute que la spécificité de notre parc automobile nous oblige à importer du diesel. La carte des raffineries s'en est également trouvée modifiée, puisque certaines implantations ont été supprimées faute d'être rentables. Tout cela pèse lourd sur notre balance commerciale.

Cependant, on ne peut traiter comme vous le faites un problème aussi global. Outre que la question du parc ancien emporte une dimension sociale qui ne peut être négligée, du point de vue de notre politique industrielle, alors que notre économie est à plat et a besoin de relance, le moment me semble mal choisi pour mettre en place le dispositif que vous proposez. Il n'en est pas moins vrai qu'il y a là un problème sanitaire majeur, qui finira par nous rattraper. Et c'est bien pourquoi je regrette que le mouvement lancé du temps du gouvernement Jospin pour faire entrer nos accises dans la moyenne européenne ait été interrompu : c'était une mesure sage, qui nous permettait de lisser l'effort. Et nous n'en serions pas là où nous en sommes aujourd'hui, avec certains parcs de bus dont la durée d'utilisation ne fait de surcroît qu'augmenter, par exemple en Ile-de-France.

Si donc je reconnais que le problème que vous soulevez est réel, j'estime que la solution que vous proposez n'est pas la bonne, et je voterai contre ce texte.

Présidence de M. Philippe Marini, président.

M. Jean-Vincent Placé. – Je souscris évidemment à ce texte porté par les écologistes. Je ne conteste pas les arguments qu’a avancés Nicole Bricq, mais il existe toujours de bonnes raisons de ne rien faire. J’ai prédit, il y a quelques années, aux responsables de Renault et Peugeot en Seine-Saint-Denis, que si leur stratégie n’allait pas à une reconversion écologique, ils disparaîtraient. Or, elle est allée à l’inverse : Peugeot s’est orienté vers le diesel, allant même jusqu’à inventer cette curiosité bien française qu’est l’hybride diesel ! Et c’est ainsi que le défaut d’innovation stratégique va finir par faire d’un grand groupe français une société chinoise.

Prendre ses responsabilités, ce n’est pas dire les choses, mais les faire. À ne rien faire, on prend la voie qui a conduit aux drames de l’amiante et du sang contaminé, et j’assume mes propos. L’OMS classe les particules fines parmi les cancérigènes certains : 42 000 décès leur sont imputables, dont 14 000 directement liés au diesel. Et puisque le sujet francilien a tout à l’heure affleuré, je dirai que je me réjouis du souci de la maire de Paris d’éradiquer le diesel, comme l’a fait le Japon. Après les succès plus que mitigés du Concorde, du minitel, allons-nous continuer nos errements, et nous obstiner dans cet avantage donné au diesel, quand les Américains lui imputent un désavantage et assument une politique entièrement tournée vers l’essence ?

Nous avons voté la taxe carbone, la contribution climat-énergie : il faut poursuivre dans cette voie de la fiscalité écologique, et prendre des mesures sur les particules fines. La proposition d’Aline Archimbaud a le mérite d’évoquer tous les aspects du problème. Oui, Nicole Bricq, la question doit être envisagée globalement. Certes, elle comporte une dimension sociale, et il faut penser à tous ceux qui ont investi dans une voiture diesel sans même en avoir encore amorti le coût. Mais dans sa dimension industrielle, je demande que l’on y réfléchisse, car il est des orientations qui sont de moins en moins efficaces en termes de dynamique industrielle et de compétitivité à l’exportation. Quant à sa dimension environnementale, je n’y reviens pas.

Je note et je m’en félicite, pour en avoir discuté avec lui, l’idée pertinente du rapporteur d’améliorer le bonus-malus en intégrant un critère relatif aux particules fines dans son barème. Notre proposition de loi visait à replacer ce sujet important sur le devant de la scène, pour trouver ensemble des propositions. Les écologistes sont prêts à travailler de concert sur toute initiative.

M. Aymeri de Montesquiou. – Je remercie le néo-maire lotois pour sa sagesse. Nous avons tous le souci de réduire la pollution. Et les progrès sur cette voie sont indéniables. Mais sortons, de grâce, du dogmatisme : pourquoi sanctionner les véhicules diesel si les modèles nouveaux ne sont pas polluants ? Outre que la taxation doit être proportionnelle à la pollution, on ne saurait sanctionner quelqu’un que pour avoir fait un mauvais choix. Or, alors que les tracteurs à essence ne sont plus que des pièces de musée, un agriculteur n’a d’autre choix que celui du tracteur diesel : il serait inique de le soumettre à une telle pénalité indifférenciée.

Mme Fabienne Keller. – Je salue le travail d’Aline Archimbaud. Sur le constat, il y a consensus. Les études relatives aux effets des particules fines sur la santé sont nombreuses et convergentes, et plusieurs contentieux européens sont en cours car toutes nos agglomérations ne respectent pas les seuils fixés par les directives, dont je rappelle qu’elles ne font que décliner les règles de l’OMS.

J'ai eu la chance de participer aux travaux du groupe de travail sur la fiscalité environnementale, qui a longuement débattu de ces questions et qui a conclu à la nécessité d'une convergence de la fiscalité sur le diesel et l'essence. Préconisation qui ne s'est pourtant pas retrouvée dans la loi de finances... Voilà qui témoigne, pour le moins, d'un manque de volonté de l'exécutif. C'est pourtant ce double mouvement qu'il faudrait enclencher : convergence fiscale et accompagnement de l'industrie, qui est prête à aller de l'avant, mais a besoin d'un processus planifié, et stabilisé, pour ne pas détruire d'emplois.

Je m'interroge donc sur ce texte, certes convaincant, mais dont l'efficacité me paraît limitée. Pour arrêter un dispositif d'ensemble efficace, il faut faire pression au sein de l'exécutif. Moyennant quoi votre texte d'initiative parlementaire, s'il est certes une belle opération de communication, met en relief l'absence de décision de l'exécutif dans le projet de loi de finances pour 2014, et sans doute pour 2015...

M. Philippe Marini, président. – Nous le déplorons d'autant plus que la fiscalité écologique devait être un moyen de financer le crédit d'impôt compétitivité-emploi (CICE). On n'en a pas vu le premier centime d'euro.

M. Jacques Chiron. – Je partage le sentiment du rapporteur. Je rappelle toutefois qu'un rattrapage de l'écart de fiscalité avait été entamé en 1998, à la suite du rapport de Nicole Bricq, dont Dominique Voynet avait mis en œuvre les préconisations. Puis le mouvement s'est arrêté à partir des années 2003-2004.

Une mise au point, enfin : si les familles modestes achètent des véhicules diesel, c'est qu'elles se fournissent bien souvent sur le marché de l'occasion, où ces voitures, qui, étant plus résistantes, ont une durée de vie plus longue, sont nombreuses. L'aspect social de ce dossier est donc fort.

M. Roger Karoutchi. – Il n'est jamais mauvais de rappeler que le diesel est dangereux pour la santé, mais je n'irais pas, comme Jean-Vincent Placé, jusqu'à évoquer le scandale du sang contaminé. J'observe, cependant, que le Gouvernement n'est pas allé dans le sens de la convergence diesel-essence dans le projet de loi de finances pour 2014, et ne semble pas prêt à le faire dans celui de l'année à venir.

Mettre en cause les exécutifs des collectivités qui choisissent tel ou tel modèle de bus est absurde : on ne peut pas, après nous avoir poussés, au moment de passer commande, à choisir tel ou tel modèle, au motif qu'il préservait mieux la qualité de l'air, nous reprocher, quelques années après, d'avoir fait un choix scandaleux. Cessons de culpabiliser les élus, et essayons d'évoluer.

Parce que je vois mal l'intérêt et la portée de ce texte, je ne le voterai pas.

M. François Marc, rapporteur général. – Je réagis aux propos de Philippe Marini sur la fiscalité écologique, dont il nous dit que nous en aurions bien besoin pour financer le CICE. Je rappelle que la loi de finances pour 2014 a institué la contribution climat-énergie (CCE), qui doit monter en puissance d'ici 2016 pour atteindre un produit de plusieurs milliards d'euros. Là se trouve la composante écologique du financement du CICE.

S'agissant de la fiscalité sur le gazole, la loi de finances pour 2014 comporte deux dispositions. Son article 32, dans le cadre de la contribution climat-énergie, prévoit une augmentation de la taxation sur le gazole plus rapide que sur l'essence entre 2013 et 2016 :

respectivement 9,7 % et 5 %. Son article 30, ensuite, introduit une composante air dans la taxe sur les véhicules de société, qui pénalise davantage les véhicules diesel que ceux à essence. Même si ces dispositions restent insuffisantes au regard des objectifs de cette proposition de loi, elles ont le mérite d'exister : la machine est en route.

M. Philippe Marini, président. – Le projet de loi de finances rectificative sera l'occasion d'échanger plus avant sur le sujet...

M. Gérard Miquel, rapporteur. – On ne peut pas accuser tel ou tel constructeur. Tous ont fait des efforts de recherche remarquables. Le groupe PSA a créé, avec un industriel japonais, le premier pot catalytique en céramique, qui casse les particules fines. Ces pots, certifiés par un organisme suisse indépendant, équipent la plupart des véhicules légers. Reste le problème des flottes de camions et engins de travaux publics, qui ont été très tôt équipés de filtres avec réservoirs à urée piégeant les oxydes d'azote – technologie aujourd'hui transférée sur les véhicules légers – mais qui, n'étant pas équipés de pots catalytiques, émettent des particules fines en quantité. Les véhicules utilitaires, nombreux à Paris, n'étaient pas équipés. Ils le sont à présent.

J'ai visité un centre de recherche à Vélizy-Villacoublay : un hybride essence à air comprimé verra bientôt le jour, qui consommera deux litres à deux litres et demi d'essence aux cent kilomètres. Mais cela ne vaut que pour les petits véhicules. Il est difficile, en revanche, de passer tout notre parc de gros véhicules à l'essence. Une Peugeot 5008 diesel – équipée d'un pot catalytique – consomme neuf litres aux cent. À l'essence, elle en consommerait vingt. Imaginez les émissions de CO₂ à Paris !

C'est pourquoi la solution consistant à modifier le bonus-malus me semble préférable. À l'heure actuelle, un moteur diesel, ayant un taux d'émission de CO₂ inférieur au moteur à essence, ne paye pas de malus. Si l'on ajoute une composante particules fines, on rétablit l'équilibre. Cela ne résoudra pas le problème des camions venus d'Espagne ou d'ailleurs qui, ayant fait le plein avant la frontière, traversent la France jusqu'au Nord en empruntant nos routes départementales, et qui ne sont pas équipés de pots catalytiques. C'est pourquoi j'estime que ce sujet important appelle une réflexion d'ensemble, tout en s'orientant, pour l'heure, vers cette piste du bonus-malus.

M. Philippe Marini, président. – Nous serons très attentifs à cette initiative dès le projet de loi de finances rectificative. Nous allons maintenant passer au vote, et je remercie Mme Archimbaud, avant qu'elle ne se retire comme le veut l'article 18 du règlement, de son initiative. (*Mme Aline Archimbaud se retire*).

M. Jean-Vincent Placé. – Je ne participerai pas au vote puisque le rapporteur, qui a fait un travail très sérieux et que je remercie, nous a fait une proposition alternative qui nous permettra d'avancer dans le consensus, au service de l'intérêt général.

M. Philippe Marini, président. – Quelle habileté !

La commission décide de ne pas adopter de texte sur la proposition de loi relative à la nocivité du diesel pour la santé.

En conséquence et en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte initial de la proposition de loi.

Compte de concours financiers « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » - Contrôle budgétaire – Communication

La commission entend ensuite une communication de M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, sur le compte de concours financiers « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics ».

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial. – À la mission « Engagements financiers de l'État », dont je suis rapporteur spécial, sont rattachés deux comptes d'affectation spéciale (CAS) et deux comptes de concours financiers (CCF).

Le compte de concours financiers (CCF) « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » a été créé en 2006, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Il retrace les avances accordées par le Trésor – et, concrètement, gérées par l'Agence France Trésor – à divers organismes. Les dépenses du compte de concours financiers sont constituées des avances ainsi consenties, et les recettes du compte des remboursements opérés à l'État.

Pourquoi m'être intéressé au CCF « Avances » ? Car nous touchons là à une fonction particulière de l'État, celle de prêteur à d'autres organismes publics – ce qu'on appelle les « organismes divers d'administration centrale » (ODAC) – ou à des organismes gérant des services publics. En d'autres termes, l'État exerce un rôle de banquier pour d'autres administrations, les avances du Trésor étant soit des avances de trésorerie à court terme (à échéance de quelques semaines ou quelques mois), soit des prêts. Dans tous les cas les avances sont remboursées suivant un échéancier et à un taux d'intérêt correspondant à celui des obligations d'État de même échéance.

Je passerai assez rapidement sur les avances de trésorerie à court terme, qui ne donnent pas lieu à des incidents de paiement, mais elles constituent, en volume, les masses financières les plus importantes transitant sur le compte de concours financiers. Il s'agit notamment du préfinancement des aides agricoles communautaires, soit environ 6,5 milliards d'euros par an : la France, comme d'autres États membres de l'Union européenne, verse ces aides aux agriculteurs dans la deuxième quinzaine d'octobre, le remboursement par l'Union européenne n'intervenant que début décembre. Il y a donc un préfinancement sur deux mois qui ne pose pas de réel problème.

Le débat sur les taux d'intérêt est assez largement sans objet, puisque les taux sont ceux des obligations du Trésor de même échéance – l'objet des avances n'étant pas que l'État s'enrichisse au détriment d'autres organismes publics ou d'organismes gérant des services publics. Il s'agit bien de tenir compte de la situation où se trouvent temporairement les bénéficiaires des avances, qui ont des besoins de financement à un moment donné pour, par exemple, réaliser des opérations d'investissement, et qui disposeront dans le futur de ressources supplémentaires qui garantiront le remboursement de l'avance.

Ainsi, deux questions se posent d'emblée : pourquoi accorder une avance (quelles ressources gagent l'octroi de l'avance) ? Le bénéficiaire pourra-t-il honorer ses remboursements ?

Ces deux critères ont guidé mes travaux, notamment lors des auditions qui m'ont conduit à rencontrer non seulement l'Agence France Trésor – avec qui nous avons eu des contacts fréquents – mais aussi les représentants de quatre organismes bénéficiaires d'avances : l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) ; l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) ; la Cité de la Musique, dans le cadre de l'achat de la salle Pleyel ; enfin, l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) au titre de l'indemnisation des victimes du benfluorex (commercialisé sous le nom de Mediator).

Un changement législatif important a créé un nouveau cas de recours aux avances : l'article 12 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2011 à 2014 a interdit aux organismes divers d'administration centrale (ODAC) de s'endetter auprès d'un établissement de crédit ou d'émettre un titre de créance d'une durée supérieure à douze mois. Certains ODAC, privés de financements bancaires, se sont alors tournés vers le Trésor pour solliciter des avances. Des avances leur ont été accordées au regard de leurs ressources futures pour assurer le remboursement du prêt.

Un dernier cas d'avances récurrentes, au sens où un montant est inscrit chaque année en loi de finances, est celui de l'ONIAM. Lorsque l'ONIAM estime qu'une victime présente un préjudice imputable au benfluorex, et si le laboratoire ou son assureur ne propose pas une juste indemnisation de ce préjudice, l'ONIAM sert lui-même l'indemnisation à la victime avant de se substituer à elle dans l'action civile contre le laboratoire. Aujourd'hui, les laboratoires Servier ont toujours suivi l'avis des experts pour les indemnisations, et aucune dépense n'a donc été engagée à ce jour au titre des avances. Mais si des avances devaient être accordées à ce titre, leur remboursement reposerait sur l'aléa de décisions de justice favorables à l'État après que l'ONIAM eut assigné les laboratoires Servier pour obtenir le paiement des indemnités aux victimes. Une telle ressource présenterait donc un caractère incertain. Par ailleurs, le montant des avances à l'ONIAM inscrites en loi de finances initiale (soit 15 millions d'euros) est manifestement surdimensionné au regard du montant total des indemnisations versées à ce jour aux victimes (soit 10 millions d'euros).

L'exemple de l'ONIAM pose un certain nombre de questions : était-il pertinent de recourir au dispositif des avances, le remboursement étant aléatoire ? Pourquoi avoir fixé un taux d'intérêt nul pour les avances à l'ONIAM, par dérogation au droit commun dans le cadre d'un décret en Conseil d'État, conformément à l'article 24 de la LOLF ? Il n'existe pas aujourd'hui de doctrine sur l'octroi des avances par le Trésor. Il serait utile, pour l'avenir, que l'Agence France Trésor se dote d'une telle doctrine, précisant notamment le taux d'intérêt, la durée et les ressources permettant le remboursement.

S'agissant des avances récurrentes, depuis l'entrée en vigueur des dispositions législatives interdisant aux ODAC les emprunts bancaires d'une durée de plus d'un an, l'AEFE finance par des avances, et non plus par des prêts bancaires, la construction et la rénovation des écoles françaises à l'étranger, pour les 75 établissements que l'AEFE gère directement. Je me souviens de l'inquiétude de certains de nos collègues fin 2010 : ne risquait-on pas, en interdisant l'emprunt bancaire de longue durée, de mettre en péril le plan de financement des écoles françaises à l'étranger ? L'AEFE m'a fait part de sa satisfaction, et elle honore ses remboursements très régulièrement : le système a bien marché. Les frais de scolarité et le fonds de roulement de l'AEFE comme des établissements concernés assurent par ailleurs un volume suffisant de ressources propres pour cofinancer les projets, puis permettre le remboursement des avances.

D'autres avances, également récurrentes, posent davantage question : il s'agit des avances accordées au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », que connaît bien notre collègue François Fortassin, en sa qualité de rapporteur spécial du budget annexe. Chiffres à l'appui, je ne peux que confirmer ses observations : ces avances n'assurent plus le financement d'un besoin imprévu ou accidentel pour couvrir des besoins ponctuels de trésorerie, mais correspondent bien à des ressources pérennes, puisque le cumul des avances remboursées depuis 2005 est inférieur de plus de 1,2 milliard d'euros à celles accordées. Je recommande donc de ne plus recourir aux avances pour couvrir un déséquilibre financier structurel du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens », ce qui implique de trouver d'autres modes de financement de ce budget - subventions, qui supposeraient de réintégrer le budget annexe dans le budget général de l'État, ou augmentation des ressources propre -, ou encore de revoir le montant des dépenses. Mais ce n'est pas à moi d'en juger dans le cadre de ce travail...

M. François Fortassin. – Cela aura toute ma sympathie...

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial. – J'en viens à présent aux avances accordées ponctuellement, sur une base pluriannuelle. D'emblée, je tiens à préciser qu'il n'existe pas une procédure normée : l'octroi d'une avance apparaît comme une procédure exceptionnelle, dans le cadre de négociations longues entre le bénéficiaire de l'avance, le ministère de tutelle et la direction du budget. L'avance n'est alors souvent que l'une des composantes de plans de financement complexes... Toutes les avances répondent ainsi à du sur-mesure.

Certaines avances se sont avérées être des subventions déguisées, puisqu'elles n'ont jamais été remboursées : par exemple, une avance de 22 millions d'euros au Centre national pour l'aménagement des structures des exploitants agricoles (CNASEA), octroyée en 2006, et a donné lieu en totalité à un constat de perte en 2007 ; toujours en 2006, une avance de 50 millions d'euros a été octroyée à l'Office national interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture (OFIMER), et a fait l'objet d'un constat de perte en 2007 en presque totalité pour un montant de 47,6 millions d'euros. Ces deux avances (qui ont simplement transité par le CNASEA et l'OFIMER) avaient le même objet – permettre au Fonds de prévention des aléas pêche (FPAP) de mettre en place un dispositif assurant aux entreprises de pêche professionnelle adhérentes un plafonnement du prix du gazole ; le dispositif reposait sur des achats d'options sur les marchés du gazole, jusqu'à ce que le FPAP mette fin à ses activités à la fin de l'année 2006.

Une avance à l'Office de développement de l'économie agricole des départements d'outre-mer (ODEADOM), accordée en 2007 pour un montant de 32,5 millions d'euros, a été renouvelée en 2008 et a fait l'objet d'un constat de perte en totalité ; il s'agissait d'aider les producteurs antillais de bananes, confrontés à une perte de compétitivité et à des aléas climatiques, notamment le passage du cyclone Dean en août 2007.

Au total, les pertes d'avances inscrites sur le CCF se sont élevées à 102,1 millions d'euros en 2007 et 2008, qui ont été à ce sujet des années noires. Il existait d'autres mécanismes que les avances pour financer ces opérations – les subventions budgétaires ou encore les décrets pour dépenses accidentelles dans le cas de l'ODEADOM. Le principe même des avances avait ainsi été contourné, mais félicitons-nous qu'il n'y ait plus eu, depuis la loi de règlement pour 2008, de constats de perte au titre d'avances du Trésor. Heureusement, de tels cas appartiennent désormais au passé !

Par ailleurs, les incidents de paiement peuvent prendre la forme du renouvellement de l'avance, ou de son rééchelonnement.

Ainsi, l'avance dont a bénéficié l'Institut national de la recherche d'archéologie préventive (INRAP) en 2006, à hauteur de 23 millions d'euros, n'a été remboursée qu'à hauteur de 7,5 millions d'euros ; pour le solde (soit 15,5 millions d'euros), l'avance a été dépréciée et renouvelée ; ce montant reste donc à rembourser, dans l'attente – comme l'a indiqué l'AFT – « *d'une amélioration de la santé financière de l'INRAP* », liée notamment aux incertitudes sur la redevance d'archéologie préventive qui finance l'INRAP, et qui est un sujet bien connu de notre commission – nos collègues Yann Gaillard et Aymeri de Montesquiou ne me contrediront pas.

L'AFITF a également bénéficié d'avances dont l'une, octroyée fin 2009 à hauteur de 143 millions d'euros, aurait dû initialement être remboursée le 15 décembre 2011 et a été rééchelonnée dans un contexte d'incertitudes sur le financement global de l'AFITF – notamment en ce qui concerne l'écotaxe « poids lourds ». Sur le capital restant dû de 91,4 millions d'euros fin 2013, l'AFITF s'est engagée à rembourser 45 millions d'euros cette année, et le solde en 2015. Mais avec quelles ressources, si l'écotaxe n'est pas mise en place ?

L'avance octroyée à la Cité de la Musique n'a, elle, jamais été rééchelonnée – et pour cause, le ministère de la Culture n'ayant pas défini d'échéancier de remboursement, compte tenu des incertitudes pesant non seulement sur les ressources de la Cité de la Musique, mais aussi sur les conséquences du démarrage de la Philharmonie de Paris : la Cité de la Musique est consciente des problèmes mais n'a pas de recettes suffisantes pour honorer ses engagements. Ainsi, pour rembourser l'avance de 60,5 millions d'euros octroyée en 2009, le remboursement annuel est jusqu'à présent de l'ordre de 2,8 millions d'euros par an, le capital restant dû s'élevant à 51,1 millions d'euros fin décembre 2013. Le choix de l'achat de la salle Pleyel et d'immeubles de bureaux, dégagant des ressources propres, est apparu opportun par rapport à la location de la salle Pleyel qui prévalait auparavant, mais la Cour des comptes est très sévère sur le rythme de remboursement et l'absence de rééchelonnement. Tout ceci mériterait d'être davantage cadré.

Il ne m'appartient pas de juger de l'opportunité de telle ou telle gestion des ODAC par les ministères de tutelle. Ce qui ressort en revanche est un certain manque de visibilité et de plan d'ensemble. C'est pourquoi je crois non seulement nécessaire de définir une doctrine d'octroi des avances, comme je l'ai déjà observé dans le cas particulier de l'ONIAM, mais aussi d'améliorer le suivi en renforçant le rôle de l'Agence France Trésor. Il me semble nécessaire, d'une part, de mettre en place des dispositifs contractuels (comme les conventions de gestion) pour s'assurer du remboursement des avances suivant l'échéancier prévu. Par ailleurs, une procédure d'avis de l'AFT serait souhaitable lors de l'instruction de la demande d'avance et en cas de modification du plan initial (renouvellement, rééchelonnement, constat de perte probable). Si l'instruction de la demande resterait bien du champ de compétences des autorités de tutelle des bénéficiaires de l'avance, l'avis de l'AFT – en tant que gestionnaire du mécanisme des avances – permettrait d'éclairer la décision et de renforcer le suivi.

Telles sont, mes chers collègues, mes conclusions sur un dispositif complexe, original mais la plupart du temps efficace, touchant à des domaines très divers, mais qui me semble mériter d'être conforté dans son pilotage et son suivi.

M. Philippe Marini, président. – Je vous remercie d’avoir choisi ce sujet : les enjeux financiers sont significatifs et il est utile que notre commission des finances puisse s’investir dans ce domaine, d’autant que, compte tenu de la grande diversité des activités concernées, il y aurait avantage à ce que certains principes soient appliqués et les propositions formulées me semblent très concrètes et utiles.

M. Vincent Delahaye. – Vos propos m’interpellent. Les avances sont accordées et gérées par l’AFT, mais elles n’ont d’incidence budgétaire que lorsqu’il s’agit de pertes. Je suis surpris qu’aucune doctrine ne soit mise en place vu les montants en jeu. Je suis en désaccord avec vous en ce qui concerne la décision d’accorder une avance : je pense que celle-ci doit être centralisée et que c’est le ministère chargé du budget, et non les autorités de tutelle, qui doivent la prendre.

M. Jean-Claude Frécon. – En cas de double tutelle par le ministère sectoriel et le ministère chargé de l’économie, la direction du budget donne son avis.

M. Vincent Delahaye. – Je pense que le dernier mot doit revenir à Bercy.

Par ailleurs, la doctrine devrait être d’accorder une avance quand il existe un léger décalage entre les dépenses et les recettes qui doivent être perçues – comme pour les aides agricoles par exemple, cela me semble évident. Par contre, pour le reste, je ne suis pas du tout convaincu qu’il faille une avance, notamment pour acheter la salle Pleyel : je pense qu’il s’agit d’un déguisement budgétaire car, si je comprends bien, alors que l’achat est intervenu en 2009, 51 millions d’euros n’ont pas encore été remboursés.

De plus, s’agissant du contrôle aérien, je ne comprends pas pourquoi une perte de 1,2 milliard d’euros n’est pas constatée, alors qu’il s’agit, en quelque sorte, d’une créance irrécouvrable si l’on ne constate pas de recettes à venir à court terme correspondant.

L’AFT devrait uniquement accorder des avances à court terme et non à long terme, pour des décalages de trésorerie ; elles devraient être remboursées dans l’année et n’être récurrentes que dans le cas des décalages de trésorerie. À défaut, il s’agit de subventions, et non d’avances.

Enfin, j’aurais aimé disposer du montant total des avances accordées par l’État qui ne correspondent pas à un décalage de recettes – la salle Pleyel, le budget annexe du contrôle et de l’exploitation aériens... – pour chiffrer le risque pour l’État de la non constatation d’une charge supplémentaire.

M. Philippe Marini, président. – En cette période de rareté des crédits budgétaires, tous les succédanés sont bons à prendre et cette procédure des avances peut camoufler des insuffisances de financement. Par ailleurs, ce processus d’avance peut être une façon de détourner l’impossibilité de recourir à l’emprunt...

S’agissant des règles du jeu, on peut estimer que dans la période actuelle, il faut « serrer les boulons », et il appartiendrait à la direction du budget de fixer une doctrine d’emploi. Certains, dans l’administration, pourraient dire qu’affirmer une règle publique puisse inciter le recours à cette possibilité peu connue au sein du secteur public. Cet argument ne me paraît pas recevable. Je crois qu’il faut, ici comme ailleurs, plaider en faveur de la transparence.

M. Jean-Claude Frécon. – Au budget 2013, le solde du compte d'avances s'élève à + 135 millions d'euros : il s'agit de la différence entre les montants accordés et les montants remboursés. Le flux d'avances s'est élevé à 6,6 milliards d'euros.

M. Vincent Delahaye. – Au sein des 6,6 milliards d'euros, figure la somme de 1,2 milliard d'euros pour le transport aérien ?

M. Jean-Claude Frécon. – Ce montant élevé de 6,6 milliards d'euros comprend notamment les aides agricoles, qui représentent une somme très importante, mais qui sont remboursées chaque année. C'est un bon système. D'ailleurs, d'autres pays européens utilisent des systèmes identiques.

M. Philippe Marini, président. – Mais le montant de 6,6 milliards d'euros correspond au financement mis en place, au total de l'argent qui est avancé ?

M. Jean-Claude Frécon. – Au cours de l'exercice 2013, 6,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ont été décaissés, et le solde du compte d'avances a été excédentaire en 2013 à hauteur de 135 millions d'euros.

Les avances au budget annexe ont dépassé les remboursements de plus de 1,2 milliard d'euros depuis 2005 ; d'autres avances n'ont pas été remboursées depuis la mise en place de ce système – l'INRAP y contribue pour 15 millions d'euros, la Cité de la Musique pour 51,5 millions d'euros.

M. Philippe Marini, président. – Il faudrait disposer d'un tableau avec l'équilibre global, quelle que soit l'utilisation faite de l'avance.

Pouvez-vous nous rappeler sur quoi porte le vote du Parlement : s'agit-il d'un plafond ?

M. Jean-Claude Frécon. – Nous votons le plafond des crédits de la mission.

M. Philippe Marini, président. – C'est une question que nous avons intérêt à creuser : j'ai coutume de dire que le rapporteur spécial chargé de cette mission a le plus gros budget ! Vous êtes le digne successeur de Jean-Pierre Fourcade.

M. Jean-Claude Frécon. – Vincent Delahaye a dit qu'il fallait faire uniquement des avances à court terme, mais je ne suis pas tout à fait d'accord : ainsi, l'AEFE n'a plus accès, depuis 2012, aux crédits bancaires, mais recourt, pour financer les travaux dans les lycées, à ses ressources propres et aux avances.

M. Vincent Delahaye. – Ce devrait être une dotation budgétaire !

M. Jean-Claude Frécon. – En ce qui concerne la salle Pleyel, la Cité de la Musique a acquis la salle Pleyel il y a quelques années et a demandé une avance à ce titre. Elle a alors profité d'une opportunité en achetant des bureaux alors mis en vente et situés à côté de la salle Pleyel, dans le même corps de bâtiment : ils les ont aménagés et loués, ce qui leur rapporte désormais quelque 2 millions d'euros de ressources propres par an, qui permettent de rembourser l'avance et de diminuer l'emprunt. Était-ce une bonne opération ? En réalité, c'est un bon système pour bénéficier de ressources propres. Il faut être moins sévère que vous ne l'avez été sur cette opération qui, dans son ensemble, rapporte de l'argent.

La commission donne acte de sa communication à M. Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Compte rendu du déplacement effectué par une délégation du Bureau de la commission en Iran du 22 au 29 avril 2014

La commission entend le compte rendu du déplacement effectué par une délégation du Bureau de la commission en Iran du 22 au 29 avril 2014.

M. Philippe Marini, président. – Dans le cadre de ses déplacements annuels à l'étranger, une délégation du Bureau de la commission a effectué un déplacement en Iran du 22 au 29 avril 2014. Elle a eu pour objet d'étudier les perspectives d'évolution de l'Iran en matière économique et financière. La délégation était composée de six sénateurs, trois de la majorité, trois de l'opposition : Michèle André, première vice-présidente de la commission des finances, Aymeri de Montesquiou, par ailleurs président du groupe d'amitié France-Iran, ainsi que Jean-Claude Frécon, Gérard Miquel, Philippe Dallier et votre serviteur.

Nous avons passé cinq jours à Téhéran et deux à Tabriz, une grande ville du Nord-Ouest de l'Iran. Les autorités iraniennes ont bien accueilli notre délégation et nous estimons avoir atteint les objectifs politiques et économiques que nous visions. En effet, notre objectif était notamment de nous entretenir avec les hautes autorités iraniennes ainsi qu'avec des acteurs économiques et financiers, et nous avons eu nos rencontres, qui étaient de très bon niveau. Je cite, pour mémoire, quelques exemples. Au Parlement, nous avons vu M. Ali Larijani, président, M. Gholam Reza Mesbahi Moghaddam, président de la commission des finances, M. Kamran, député d'Ispahan, président du groupe parlementaire d'amitié Iran-France et sa femme, Mme Kamran, députée d'Ispahan elle aussi.

Du côté du pouvoir exécutif, nous nous sommes entretenus avec M. Ali Akbar Velayati, conseiller diplomatique du Guide de la Révolution et président du *Center for Strategic Research* (CSR), think tank dont sont issus de nombreux dirigeants iraniens. M. Hassan Rohani était ainsi le président du CSR avant d'être élu en 2013 Président de la République. Nous avons également vu Mme Masoumeh Ebtekar, vice-présidente de la République, chargée de l'environnement, M. Mohammad Nahavandian, secrétaire général de la présidence de la République, M. Mohammad-Javad Zarif, ministre des affaires étrangères, M. Mohammad Reza Nematzadeh, ministre de l'industrie et du commerce, M. Behrouz Alishiri, vice-ministre des finances chargé des investissements internationaux, M. Alireza Daemi, vice-ministre de l'énergie, M. Ali Majedi, vice-ministre du pétrole, chargé des affaires internationales, M. Majid Takht-Ravanchi, vice-ministre des affaires étrangères, chargé de l'Europe et des Amériques. Nous avons aussi rencontré M. Gholamali Kamyâb, vice-gouverneur de la Banque centrale d'Iran, chargé des affaires de devises étrangères, ainsi que des représentants des banques Saman et des responsables de l'Association iranienne des victimes du terrorisme.

A Tabriz, le déplacement a surtout été consacré à des visites de sites industriels, nous y avons rencontré : M. Sadegh Najafi-Khazarlou, maire de Tabriz, M. Morteza Abdar, l'adjoint au maire de Tabriz chargé des investissements et de l'économie, des vice-gouverneurs de la province et des responsables d'entreprises : l'usine de fabrication de voitures Iran Khodro, l'entreprise pharmaceutique Dana, l'usine de carreaux Naqchineh, la chocolaterie Aïdine, etc. Nous avons également eu divers entretiens préparatoires au

déplacement à Paris, avec des représentants du Mouvement des entreprises de France (MEDEF), des groupes Renault ou Total par exemple, ainsi qu'avec des spécialistes de l'Iran.

Ce déplacement s'inscrivait dans un contexte opportun pour deux raisons : les élections présidentielles iraniennes ont créé une nouvelle dynamique et, surtout, la levée partielle des sanctions contre l'Iran depuis le 20 janvier 2014, suite à l'accord intérimaire signé à Genève le 24 novembre 2013, a permis d'avancer dans les discussions avec l'objectif de parvenir à un accord définitif d'ici le 20 juillet. Cet accord temporaire d'une durée de six mois, entre l'Iran et le groupe « 5+1 » (les cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations-Unies : États-Unis, France, Royaume-Uni, Russie, Chine, ainsi que l'Allemagne), porte le nom de « *Joint Plan of Action* » (JPOA). Il prévoit en effet le gel d'une partie des activités nucléaires sensibles et la levée partielle des sanctions contre l'Iran.

S'agissant du nouveau contexte politique en Iran tout d'abord, l'élection du Président Hassan Rohani, en juin 2013, a largement contribué à faire évoluer la situation. Le nouveau Président, conservateur modéré, a fait campagne sur un programme de modernisation et a obtenu l'appui des grandes figures réformatrices, telles que l'ancien président Mohammad Khatami. Sur place, nous avons relevé la cohérence de l'équipe gouvernementale réunie autour de M. Rohani, qui s'est engagée dans une véritable démarche de modernisation de l'économie iranienne. Leurs nouvelles approches méritent l'attention particulière de l'Occident et, surtout, de la France. La communauté internationale et nos autorités nationales doivent bien comprendre à quel point l'Iran est un acteur à même d'agir sur la stabilité du Moyen-Orient et qui a beaucoup à apporter en raison de son potentiel politique, économique et culturel.

Nous avons également constaté la diversité des cercles de pouvoir iranien, de nombreuses équipes sont en concurrence les uns avec des autres. Les projets politiques et économiques de ces différentes équipes sont loin de converger. Ainsi, certains conservateurs radicaux ne veulent surtout pas d'un accord avec l'Occident et s'opposent aux négociations. On nous a cependant expliqué à plusieurs reprises que les négociations étaient souhaitées par le Guide suprême dans le but d'aboutir à un accord et qu'il était en mesure d'imposer sa volonté à tous les Iraniens. Cette question m'amène à apporter des précisions sur la question des sanctions.

Il existe en fait trois régimes de sanctions qui ont été élaborés dans la décennie 2000 : celui qui résulte de six résolutions du Conseil de Sécurité des Nations-Unis, aux effets limités, celui de l'Union européenne plus contraignant et, enfin, le régime issu de la législation américaine particulièrement riche et complexe et visant une application extraterritoriale. Ce millefeuille d'interdiction d'entités et d'activités puise à plusieurs sources : *executive orders* présidentiels, législations fédérales, législations des États et action du Trésor américain à travers l'*Office of Foreign Assets Control* (OFAC). L'accord temporaire conclu à Genève le 24 novembre 2013 entre l'Iran et le groupe « 5+1 » a ouvert une période transitoire qui court du 20 janvier 2014 au 20 juillet 2014. Le JPOA prévoit le gel d'une partie des activités nucléaires sensibles : suspension de l'enrichissement d'uranium à 20 %, arrêt de la construction du réacteur d'Arak, renforcement des contrôles de l'AIEA... Il prévoit aussi la levée partielle des sanctions contre l'Iran, à l'instar de la « facilitation du canal humanitaire » (exportation vers l'Iran de produits alimentaires ou médicaux) ainsi que par la mise à disposition de l'Iran de 4,2 milliards de dollars. Ces fonds devaient notamment être utilisés par l'Iran dans son commerce avec l'Union européenne mais nous verrons que ce JPOA souffre d'une application défailante en raison de l'absence de canaux financiers solides entre l'Iran et l'Europe et, singulièrement, la France. Les allègements sectoriels prévus par le

JPOA tardent donc à se concrétiser qu'il s'agisse des biens humanitaires ou de l'automobile. Avant d'aborder la question des flux financiers, voici quelques éléments concernant l'économie iranienne.

Il convient tout d'abord de relever le potentiel important de l'économie iranienne, qui dispose de 10 % des réserves pétrolières mondiales (quatrième rang mondial) et de 18 % des réserves gazières mondiales (deuxième rang mondial). S'agissant de l'impact des sanctions, il est réel puisque, d'après le Fonds monétaire international (FMI), la croissance est négative en 2012 et 2013 (- 5,8 % puis - 1,7 %) et devrait revenir à + 1,5 % en 2014. Toutefois, ces chiffres ne montrent pas une récession brutale. Nous avons vu sur place que l'économie iranienne, bien qu'affaiblie, fait preuve d'une résilience remarquable : la situation économique et politique de l'Iran est différente de ce qui est montré dans les médias occidentaux. A Tabriz, ville dynamique, nous avons visité des entreprises particulièrement compétitives, performantes et modernes. Les Iraniens, ayant l'expérience d'une économie de guerre dès les années 1980, ont donc su trouver des moyens adéquats pour leur production et leurs activités, en dépit de conditions difficiles et du poids des sanctions internationales. Dans la période récente, une amélioration de la situation en matière d'inflation est notable (autour de 20 % en 2014 après deux années à plus de 30 %) du fait d'une relative appréciation du rial, la monnaie iranienne. Et l'on peut, de plus, voir des signes de reprise de la production industrielle, sans doute en lien avec l'allègement des sanctions : la production de véhicules automobiles est supérieure de 70 % en avril 2014 par rapport à son niveau d'avril 2013. Enfin, nous avons appris sur place que le gouvernement iranien, avec la Banque centrale d'Iran (BCI), conduisait des réformes économiques, financières et bancaires ambitieuses à même de dynamiser davantage l'économie en améliorant l'environnement des affaires, et souvent en écho aux préconisations du FMI. Ces réformes attendues dont les contours et les modalités restent encore flous concernent :

- les privatisations, qui doivent permettre de réduire la domination du secteur public ;

- la réduction effective des subventions publiques. Les réductions de subventions décidées par le précédent gouvernement, celui de M. Ahmadinejad, avaient conduit à des compensations individuelles, pour lesquelles 73 millions d'Iraniens se sont inscrits sur les listes prévues, le coût de la réforme avait alors été plus important que le statu quo. Il s'agit désormais en 2014 de procéder à de nouvelles baisses des subventions, surtout sur les prix de l'énergie afin de s'approcher des prix mondiaux ;

- une politique monétaire et une politique de change plus rigoureuses. L'objectif de la BCI est notamment de limiter l'inflation par une maîtrise de la masse monétaire et d'unifier les taux de change officiels et libres autour d'un taux de 25 000 rials pour un dollar ;

- la consolidation du secteur bancaire avec un rôle central de la BCI qui contrôle la santé des établissements bancaires et met en œuvre les règles prudentielles du comité de Bâle ;

- un cadre fiscal plus attractif et plus clair, des réglementations plus simples, la lutte contre la corruption ainsi qu'une ouverture aux capitaux étrangers avec un régime favorable aux investissements directs étrangers (IDE). Ainsi, il existe en Iran une loi sur la protection des investissements étrangers qui offre un dispositif assez complet pour les investisseurs. Des zones franches ou spéciales viennent encore accroître cette attractivité. L'un des enseignements du déplacement est que les autorités iraniennes veulent plus que

jamais attirer les investissements étrangers. Leurs besoins d'investissements dans de nombreux secteurs comme l'énergie, l'automobile ou l'environnement sont très grands. L'Iran en appelle explicitement aux entreprises étrangères, notamment européennes et américaines.

J'en viens à l'état des relations économiques entre la France et l'Iran et à l'avenir de ces relations. Compte tenu de nos constats durant le déplacement, nous nous sommes parfois demandé à qui les sanctions faisaient le plus de mal. Elles sont en effet douloureuses et pénibles pour l'Iran mais aussi pour les compagnies occidentales, surtout pour les entreprises françaises qui avaient des échanges importants avec l'Iran. La France est la grande perdante des sanctions prises contre l'Iran. Suite aux sanctions contre l'Iran, le niveau des échanges économiques bilatéraux entre nos deux pays a connu une chute brutale entre 2011 et 2013, il est d'environ 500 millions d'euros en 2013 au lieu de 4 milliards d'euros en 2004. La France était l'un des meilleurs partenaires commerciaux de l'Iran et les Iraniens s'en souviennent. La reprise des relations est souhaitable. Un colloque récemment organisé au Sénat, le 23 mai 2014, par le groupe d'amitié France – Iran et le Cercle Iran-Économie démontre que cette dynamique peut et doit se poursuivre. Son titre « vers l'ouverture des échanges commerciaux avec l'Iran » illustre l'état d'esprit de nombreux entrepreneurs français. Notons aussi que MEDEF International a organisé la visite à Téhéran du 3 au 5 février 2014 d'une délégation de 130 personnes, représentant 116 entreprises françaises.

Les Iraniens nous ont fait part de leur disponibilité pour coopérer dans tous les domaines avec les secteurs privé et public français. Compte-tenu de nos relations anciennes et profondes avec l'Iran, la France y conserve une bonne image, notamment liée au souvenir qu'a la nation iranienne de l'asile qui a été offert à l'ayatollah Khomeyni avant la Révolution islamique. Cette perception de la France par les Iraniens constitue un atout précieux pour le développement et le renforcement des relations bilatérales dans différents domaines. Parmi ceux-ci, nous avons relevé l'industrie de manière générale, notamment l'automobile, le secteur pétrolier et l'énergie, l'environnement, le recyclage, les médicaments, les cosmétiques, mais aussi le tourisme, l'agriculture, l'agro-alimentaire, l'aviation, l'industrie du luxe, entre autres... Nos entreprises sont donc très attendues en Iran, même si la concurrence sera rude. Cette attente vaut notamment pour l'automobile, l'Iran disposant d'une capacité de production de l'ordre de 2 millions de voitures produites par an. Les sites ne tournent qu'à 25 % ou 30 % de leurs capacités alors que l'Iran était le onzième fabricant mondial en 2011 avec 1,6 million de voitures. Nos entreprises, Renault et surtout PSA, ont auparavant été des leaders (plus de 30 % du marché) et ont désormais fortement réduit leurs activités, voire les ont totalement interrompu dans le cas de PSA, et ce sous l'effet des sanctions américaines. La Chine, presque absente du secteur automobile iranien auparavant (1 %), y pèse désormais environ 10 %.

En matière d'énergie, les entreprises françaises sont également attendues, notamment pour des projets de centrales combinées de production d'énergie. L'Iran veut accompagner une transition de ses centrales à gaz vers des modèles polyvalents, y compris en recourant aux énergies renouvelables, telles que la géothermie, le solaire ou l'éolien. Un budget de 3 milliards d'euros par an est ainsi alloué par l'État iranien à ce programme. Autre exemple, les autorités iraniennes nous ont présenté leur disposition à exporter le gaz iranien en Europe, en passant par la Turquie ou ailleurs. Et nos intérêts se rejoignent : d'une part, l'Iran a de grands gisements de gaz et souhaite diversifier ses destinations d'exportation et, d'autre part, nous avons intérêt à diversifier nos fournisseurs de gaz. Sur le pétrole, le ministère du pétrole nous a expliqué que la rentabilité des contrats à droit de rachat, dits « buy-back » avait été plus faible que prévu, ce que Total nous avait également expliqué. On

estime aujourd'hui que les exportations pétrolières de l'Iran sont bloquées à 50 % de leur potentiel (seuls six importateurs sont autorisés par les États-Unis actuellement : Chine, Japon, Inde, Corée du Sud, Turquie et Taïwan). L'Iran se prépare donc à redevenir un grand exportateur pétrolier et a engagé une réflexion sur de nouveaux modèles de contrat de longue durée (environ vingt ans), que le gouvernement est en train de concrétiser : ces contrats devraient ainsi être annoncés officiellement en novembre et permettre un rendement de 13 % à 14 % pour les investisseurs étrangers.

Aujourd'hui, le premier poste de nos exportations concerne les produits pharmaceutiques et nos importations en provenance d'Iran sont essentiellement constituées de produits agro-alimentaires et de textiles. En dépit de l'attractivité de l'économie iranienne, de son régime favorable aux investissements étrangers et à l'existence des zones franches ou spéciales, les sanctions, ou, surtout, leur interprétation par les acteurs publics et privés, freinent notre retour en Iran. Ainsi, dans les secteurs autorisés, la Coface ne couvre pas les entreprises et n'accorde pas la garantie de l'État et il en est de même pour les assureurs privés. Nous observons au niveau international des distorsions dans l'application des sanctions. Nous avons constaté une logique de « deux poids - deux mesures » en visitant des usines dans lesquelles nous avons vu des équipements récents, allemands ou italiens ; je note que les banques régionales allemandes n'ont pas d'exposition aux États-Unis. Nous l'avons aussi constaté avec la présence d'entreprises américaines sur place, comme Boeing, qui exerce dans un secteur, l'aéronautique, qui est autorisé par le JPOA. Il nous a aussi été rapporté des phénomènes de contournement des sanctions américaines par des entreprises américaines avec des flux transitant via l'Amérique du Sud.

Mais il y a pire que ces inégalités. Le point de blocage majeur reste en France celui des flux financiers, qui sont taris comme nous allons le voir. La principale conclusion de notre déplacement c'est que les flux financiers restent bloqués en dépit de la période de six mois de levée partielle des sanctions. Aucune banque française n'accepte aujourd'hui d'accompagner nos entreprises dans leurs projets en relation avec l'Iran. La Banque centrale iranienne nous a rappelé que la Société Générale avait refusé d'être le canal de paiement entre la France et l'Iran des denrées humanitaires autorisées par le JPOA. Et l'actualité nous rappelle douloureusement cette réalité difficile et complexe avec le dossier du risque d'amende de BNP-Paribas. Accusée d'avoir transgressé certaines sanctions américaines et accompagné des opérations compensées en dollars en lien avec l'Iran, Cuba et le Soudan, notre banque risque aujourd'hui une suspension partielle de ses activités aux États-Unis et une amende de 10 milliards de dollars. Rappelons qu'elle n'a provisionné à ce titre que 1,1 milliard de dollars. Cette affaire constitue un nouvel exemple de l'extraterritorialité du droit américain, qui pourrait conduire à paralyser nos initiatives, nos entreprises étant incitées à ne plus prendre aucun risque. L'Europe se refuse à prendre des sanctions extraterritoriales mais respecte ces sanctions extraterritoriales quand elles sont prises par les États-Unis. Il faudra que nous ayons cela en tête lorsque l'on nous demandera, sans doute dans les prochaines semaines, de ratifier l'accord *Foreign Account Tax Compliance Act* (FATCA).

Pour en revenir à l'Iran, le contexte de blocage des flux financiers et bancaires entre la France et l'Iran rend difficile l'enrichissement des échanges économiques et commerciaux entre nos deux pays. Nous estimons que les conditions juridiques et pratiques doivent permettre aux entreprises françaises, dans le respect du JPOA, d'investir en Iran et de gagner des parts de marché, dans un contexte concurrentiel. Nous condamnons cette forme particulière de violence qui s'apparente à une sorte de « kidnapping économique » : nous vivons en un temps où un seul pays impose au monde entier sa volonté, son droit et ses règles en utilisant toute sa puissance politique et économique.

Compte tenu du nouveau contexte international, il convient maintenant de lever ces obstacles et de permettre à la France et à l'Iran de reconstruire des relations bilatérales politiquement constructives et économiquement fructueuses. À Téhéran, nous avons vu à quel point il était nécessaire de restaurer un climat de confiance. Or un premier pas vers le rétablissement d'une relation de confiance avec l'Iran appelle des rapports fondés sur la réciprocité, le respect et la transparence. Le respect et la transparence sont des clés qui doivent permettre de résoudre les problèmes liés au programme nucléaire civil de l'Iran. Je le dis avec d'autant plus de force que la réunion qui s'est tenue à Vienne les 14, 15 et 16 mai derniers a montré que les négociations restaient difficiles.

S'agissant du blocage des flux financiers et bancaires, nous proposons le rétablissement effectif de circuits viables, à la faveur par exemple du recours à un établissement qui n'est pas exposé aux États-Unis et qui n'est pas susceptible d'être victime de représailles, à l'instar de la Banque Postale. Par ailleurs, nous demandons au Gouvernement de prévoir une clarification de la portée des sanctions américaines : puisque ce qui est autorisé dans le JPOA ne peut être effectif à défaut d'accompagnement au niveau bancaire, nous pouvons faire l'hypothèse que la signature d'un accord global par le 5+1 en juillet ne résoudra pas par elle-même la difficulté.

Ensuite, nous proposons d'encourager de manière générale la coopération économique et culturelle entre la France et l'Iran. Nous pouvons envisager des coopérations entre nos deux pays sur des projets de grande envergure, par exemple face à la menace de disparition du lac Oroumieh. En termes de relations économiques et commerciales entre nos deux pays, je relève que le retour d'un conseiller économique sur place depuis le mois d'avril va dans le bon sens. En matière culturelle, les liens se sont malheureusement distendus et beaucoup de projets restent à reconstruire. Je relève que la réouverture provisoire cet hiver du centre de langue française à Téhéran va aussi dans la bonne direction.

Pour ce qui concerne nos entreprises, nous les invitons à maintenir des contacts sur place en tissant des relations personnelles et en organisant des visites régulières. Pour certaines, il convient d'ores et déjà de pré-négocier des contrats en attendant la levée des sanctions, avec des partenariats solides inscrits dans la durée. Les obstacles sont réels et la concurrence internationale est rude mais le contexte actuel représente une occasion qui ne doit pas être manquée. Il y a donc urgence pour les entreprises françaises à préparer leur retour en Iran.

Je finirai ma communication avec un optimisme réaliste : les négociations en cours ont pour la première fois de réelles chances d'aboutir. Au-delà même de nos intérêts économiques, il est urgent de parvenir à un accord. L'Iran, ayant intérêt à s'ouvrir, peut aider à la paix et à la stabilité au Moyen-Orient et, dans cette perspective, son retour au sein de la communauté internationale lui permettra d'apporter une contribution constructive.

Mme Michèle André. – Je remercie le Président Marini pour ce tracé fidèle. Sur le fond, je n'ai rien à ajouter mais je souhaite évoquer le contexte difficile dans lequel travaillent en Iran notre ambassadeur, ses collaborateurs, ainsi que les ressortissants français. Je tiens à les féliciter pour leur sang-froid, surtout le personnel de l'ambassade. Nous voulions voir la réalité sur place, ce qui avait été encouragé par notre collègue Nicole Bricq, alors ministre du commerce extérieur. Sur place, nous étions très encadrés. Ce n'est pas un pays comme les autres, son régime est très dur et les touristes que nous avons croisés sur place, y compris des Français, n'ont pas conscience de cette réalité. Ce régime n'épargne pas les femmes. Certes il y a des femmes actives, dans les entreprises ou dans la vie politique, mais

leur condition est particulière. Suite à mon intervention auprès de Najat Vallaud-Belkacem, ministre des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports, une rencontre a été organisée entre cette dernière et Mme Shahindokht Molaverdi, la vice-présidente iranienne chargée des affaires des femmes et de la famille, qui était en visite à Paris à l'occasion du Forum mondial des femmes. Son témoignage est éclairant. Les femmes ont des droits inférieurs aux hommes en Iran. Par exemple, dans les procédures judiciaires, leur témoignage a une valeur moitié moindre que celui d'un homme. Cela me rappelle la notion d'incapable majeure dans le code civil napoléonien, ce qui montre que la France n'a pas non plus de leçons à donner. Le cas de ces femmes iraniennes qui utilisent les réseaux sociaux sans leur voile m'interpelle également et montre qu'il existe une volonté d'en finir avec le voile obligatoire. L'Iran est un grand pays et je voulais rappeler la situation des femmes sur place et le fait que les Français établis là-bas ne vivent pas des situations sereines. Nous devons être attentifs à ces réalités.

M. Aymeri de Montesquiou. – Le Président Marini vient de nous faire un exposé très exhaustif. Il n'y a rien à ajouter. J'aurais apprécié qu'on donne une tonalité encore plus politique à ce rapport : l'attitude des Etats-Unis pose des questions de politique internationale et me paraît inacceptable. Les seules sanctions applicables devraient être celles des Nations-Unies. Nous n'en sommes plus à l'époque de l'unilatéralisme dans les relations internationales. Au nom de quoi les Etats-Unis décident-ils vers quels pays l'Iran peut exporter ou non son pétrole ? Nous n'avons pas à nous soumettre à ce pays, dont nous subissons les conséquences de l'impérialisme. Nous avons dû fermer des sites de PSA en France en raison du retrait de l'activité de ce groupe en Iran et pendant ce temps les voitures américaines se vendent sur place ! Et M. Velayati nous a parlé des relations commerciales entre l'Iran et Boeing ! Ces diktats américains sont inacceptables. Il faut réagir. Nous avons du mal à comprendre l'Iran, sa théocratie et la place de la religion dans les affaires politiques. Mais c'est un grand pays, avec de nombreux étudiants, dont une majorité de femmes. Il est doté d'une industrie dynamique. Je connais bien ce pays, depuis quarante ans. Lors de la visite à Téhéran d'une délégation de 116 entreprises françaises, du 3 au 5 février 2014, les autorités américaines ont dit « faites attention ! ». Or nous n'avons pas à nous coucher. Un règlement européen du 22 novembre 1996 conteste les effets de l'application extraterritoriale l'une législation adoptée par un pays tiers, tel que les États-Unis. Je me rappelle avec fierté que l'ancien Président de la République Jacques Chirac s'était opposé à la loi d'Amato-Kennedy, adoptée par le Congrès américain le 8 août 1996, qui prévoyait des sanctions extraterritoriales. Cette loi visait à sanctionner les investissements étrangers supérieurs à 20 millions de dollars par an effectués dans le secteur énergétique en Iran et en Libye, qu'ils soient américains ou non. En mai 1998, les États-Unis ont fini par accepter de lever les sanctions prises contre les sociétés européennes, en échange de l'engagement de l'Union européenne (UE) de tenter de dissuader l'Iran d'acquiescer des armes de destruction massive. Total a alors pu engager ses investissements en Iran. L'extra-territorialité du droit américain n'est pas acceptable, il faut le dire.

Mme Nicole Bricq. – Je félicite mes collègues pour le choix de ce déplacement et pour leur rapport. Il faut parler de l'Iran et il faut y être présent. C'est la position que j'ai défendue en tant que ministre. J'ai, par exemple, obtenu le retour d'un conseiller économique sur place. Par ailleurs, la question des circuits financiers est un problème réel. Il est vrai que la France applique de manière très stricte les sanctions contre l'Iran. Pourtant, l'Iran est une priorité.

M. Philippe Marini, président. – Sans même nous concerter, je constate avec satisfaction que nous partageons une vision commune !

La commission donne acte de sa communication à M. Philippe Marini, président, et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

La réunion est levée à 12 h 10

- Présidence de M. Philippe Marini, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30

Loi de finances rectificative pour 2014 - Audition de MM. Michel Sapin, ministre des finances et des comptes publics, et Christian Eckert, secrétaire d'État au budget

Au cours d'une seconde réunion tenue l'après-midi, la commission procède à l'audition de MM. Michel Sapin, ministre des finances et des comptes publics, et Christian Eckert, secrétaire d'État au budget, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2014.

M. Philippe Marini, président. – Nous entendons Michel Sapin, ministre des finances et des comptes publics et Christian Eckert, secrétaire d'État au budget, sur le projet de loi de finances rectificative pour 2014. Cette audition est retransmise par Public Sénat.

Un collectif budgétaire ne peut que satisfaire une commission des finances. Nous en appelons un de nos vœux l'an dernier. Quel meilleur instrument pour évaluer l'exécution du budget et l'évolution du cadre macroéconomique ?

Dans sa recommandation de recommandation – tel est le langage bruxellois – datée du 2 juin, la Commission européenne soulignait que des efforts additionnels devraient être présentés dans la prochaine loi de finances rectificative pour 2014. Quelles suites le Gouvernement entend-il donner à cette demande ? L'effort porté par le projet de loi de finances rectificative (PLFR) et par le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS) sera-t-il supérieur à ce qui avait été annoncé en avril dernier dans le cadre du programme de stabilité ?

Nous avons organisé une audition le 28 mai sur le risque de déflation qui menace la zone euro. Après le programme de stabilité, le projet de loi de finances rectificative conserve une prévision d'inflation de 1,2 % pour 2014. Le consensus des économistes s'établit à 1 %. L'an dernier, la prévision était de 1,75 % pour une inflation constatée de 0,7 %. Le Haut Conseil des finances publiques considère que la prévision pour 2014 est un peu élevée. Quels éléments la justifient ?

Quels sont les effets d'une moindre inflation sur la consolidation des finances publiques ? Le rapport de la Cour des comptes pour l'exercice 2013 relève que la maîtrise des dépenses publiques a été facilitée par une moindre inflation. En sens inverse, dans un avis récent, le Haut Conseil des finances publiques constate qu'en 2013 la croissance en volume des dépenses publiques a été plus forte que prévu, à cause d'une moindre inflation, et que, de ce fait, l'effort structurel en dépenses a été proche de zéro. Que peut-on attendre en 2014 ?

M. Michel Sapin, ministre des finances et des comptes publics. – Le projet de loi de finances rectificative, qui exauce l'un de vos vœux, constitue l'acte I de la mise en

œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité. L'acte II sera le PLFRSS, délibéré en Conseil des ministres la semaine prochaine, puis débattu par les assemblées, le projet de loi de finances pour 2015 marquant l'acte III. Cet ensemble construit la logique du pacte de responsabilité et des décisions du Gouvernement.

Nous sommes également dans la première phase d'un programme d'économies qui commence par des économies supplémentaires cette année et qui se poursuivra par les 50 milliards d'euros d'économies indispensables à la mise en œuvre du pacte de responsabilité. Ce programme financera la baisse des impôts et des cotisations au profit des entreprises et des ménages et permettra de poursuivre la diminution du déficit et la maîtrise de la dette. Il représente 4 milliards d'euros d'économies, dont 1,6 milliard d'euros d'annulation de crédits budgétaires. Telle est notre réponse à la demande de la Commission européenne. Cet effort additionnel est nécessaire. En 2013, nous avons respecté nos objectifs de dépenses, sans pouvoir atteindre nos objectifs de recettes à cause d'une croissance faible.

Dans le PLFRSS qui sera déposé mercredi, nous nous engageons à mettre en œuvre les annonces faites par le président de la République en début d'année, et confirmées par le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale et dans le pacte de responsabilité. L'objectif est de renforcer notre politique en faveur de la croissance et de l'emploi, par des mesures de soutien à la compétitivité et par un allègement de la pression fiscale et sociale sur les ménages aux revenus les plus modestes, en donnant de la visibilité à ces mesures à l'horizon 2017 et en inscrivant dans la loi dès maintenant les mesures du pacte 2014-2015.

Le dossier de presse met en perspective sur quatre ans l'ensemble des mesures du pacte de responsabilité, avec le quantum, année par année, des diminutions de cotisations ou d'impôts dont bénéficient les entreprises. C'est une première et c'est indispensable car les entreprises ont besoin de cette visibilité sur la stratégie du Gouvernement. Nous avons fait le choix de proposer dans les deux textes des mesures applicables en 2014, mais aussi en 2015. Ainsi, dès le mois de juillet, les entreprises et les ménages auront les éléments nécessaires pour prendre leurs décisions en matière d'investissement ou d'embauche.

Le projet de loi de finances rectificative prévoit, dès l'automne prochain, un allègement de l'impôt sur le revenu pour les ménages les plus modestes. La réduction est de 350 euros et 700 euros pour un couple au bénéfice des contribuables dont le revenu fiscal est inférieur à 1,1 SMIC. Cette mesure concerne 3,7 millions de foyers fiscaux, dont 1,9 million ne verseront aucun impôt au Trésor public. Cet allègement sera automatiquement intégré au solde de l'impôt sur le revenu qui sera adressée aux contribuables à la mi-septembre. Il corrige l'injustice de mesures dont les effets se font parfois sentir avec retard – certaines datent de 2011 ; 1,2 million de foyers avaient été intégrés dans l'impôt sur le revenu sans que leurs revenus aient augmenté ; ils sortiront de l'impôt et l'on évitera à 600 000 ou 700 000 autres d'y entrer à l'automne prochain. Le montant de l'allègement se chiffre à 1,1 milliard d'euros. Nous avons tenu compte de l'avis du Conseil d'État pour éviter un effet de seuil trop important. Le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale complètera cette mesure par un allègement des cotisations salariales pour les personnes ayant un salaire compris entre 1 et 1,3 SMIC. Il représentera 500 euros par an à compter du 1^{er} janvier 2015, soit un allègement de 2,5 milliards d'euros.

La suppression de la contribution exceptionnelle d'impôt sur les sociétés à la charge des très grandes entreprises interviendra en 2016 et non en 2015. Cette prorogation maximisera les effets du pacte ciblé en 2015 sur l'emploi et l'investissement, au travers

d'allègements sur les bas salaires dans les TPE, les PME et les ETI. L'année 2015 sera celle des petites entreprises, car l'effet en termes d'emploi y est le plus rapide. Nous inscrirons dans la durée – 2016-2017 – la fin de la surtaxe sur l'impôt sur les sociétés pour les très grandes entreprises et des baisses de cotisations allant de 1,6 à 3,5 SMIC.

Le projet de loi de financement rectificative propose un allègement des cotisations patronales entre 1 et 1,6 SMIC, soit 4,5 milliards d'euros, avec zéro charge Urssaf au niveau du SMIC – une mesure spectaculaire que les entreprises sauront apprécier. Il prévoit également un allègement des cotisations des indépendants pour un milliard d'euros et un premier abattement pour un milliard d'euros de la contribution sociale de solidarité (C3S) qui profitera particulièrement aux PME et aux ETI puisque deux tiers des entreprises ne la paieront plus.

À l'horizon 2017, le Gouvernement complètera ces mesures par un allègement des cotisations patronales entre 1,6 et 3,5 SMIC, par la suppression complète de la C3S et par l'amorce d'une diminution du taux d'impôt sur les sociétés, qui atteindrait progressivement 28 % en 2020.

L'assainissement des finances publiques est une autre priorité. Depuis 2012, les déficits effectif et structurel ont diminué régulièrement. À compter de 2015, l'amélioration des finances publiques s'opèrera uniquement par des économies sur la dépense, avec la mise en œuvre du plan d'économies de 50 milliards d'euros. Le projet de loi de finances rectificative apporte une première traduction de ce plan avec le report de la revalorisation des aides au logement financées par l'État. L'effort demandé sera compensé par le maintien de la revalorisation de 2 % du RSA et par l'allègement des cotisations salariales pour les ménages les plus modestes. Le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS) proposera le report de la revalorisation d'autres prestations sociales – les pensions de base pour les retraités touchant de petites retraites dont le montant est inférieur à 1 200 euros et les minima sociaux resteront indexés sur l'inflation. Les économies attendues de ces mesures seront constatées pour leur plus grande part dès 2015.

Les 4 milliards d'économies supplémentaires prévues par le Gouvernement dès 2014 sécuriseront le montant du déficit à 3,8 % du PIB, en 2014. Elles constituent une première réponse à l'enclenchement de la procédure de la correction des écarts prévue par la loi organique du 17 décembre 2012. Juridiquement, cette prise en compte aurait dû être faite dans le projet de loi de finances pour 2015 ; toutefois, le Gouvernement l'anticipe dès ce projet de loi de finances rectificative : l'assainissement des finances publiques est une priorité qui doit être amplifiée dès maintenant.

Le projet de loi de finances rectificative prévoit un montant d'annulation de crédits de 1,6 milliard d'euros dont un milliard de crédits « frais ». D'autres mesures d'économie en gestion concernent le report de la revalorisation d'un certain nombre de prestations sociales. Des moindres dépenses à hauteur de 1,1 milliard d'euros sur la sécurité sociale découlent de dépenses moins élevées que prévu en 2013 et seront pérennisées dans le cadre du PLFRSS. Il en va de même pour les dépenses de l'Unedic, à hauteur de 600 millions d'euros.

Les prévisions d'inflation et de croissance sont toujours difficiles. L'avis du Haut Conseil des finances publiques indique que la prévision de croissance à 1 % est ambitieuse mais pas hors d'atteinte. La même remarque vaut pour le niveau de l'inflation. La période est incertaine pour l'économie européenne. Les entreprises sont certes sorties d'une trop longue

période où leur niveau de richesse est resté inférieur à celui de 2008, mais sont dans une forme d'hésitation et doivent surmonter leur scepticisme. La semaine dernière, la Banque centrale européenne a pris des décisions d'une ampleur considérable pour favoriser la fluidité et la simplicité du financement des entreprises, à des coûts moins élevés. Elle entend lutter contre la trop faible inflation pour retrouver son objectif européen, aux alentours de 2 %. Le nôtre étant inférieur, si la Banque centrale européenne a pris les bonnes décisions, la petite élévation des prix qui en résultera dans les prochains mois nous portera à la hauteur de nos prévisions.

La croissance ne se décrète pas d'en haut, mais se constate et se crée dans le tissu économique. Le cumul des décisions de la Banque centrale européenne et du pacte de responsabilité, s'il est voté avec détermination pourra enclencher la reprise de la croissance et provoquer un déclic dans les entreprises. La cohérence de notre stratégie consiste à allumer les deux moteurs européen et français pour retrouver la croissance indispensable à notre économie.

M. Philippe Marini, président. – Même si l'objectif de 1 % de croissance se vérifie, cela ne suffira pas à relancer le marché de l'emploi. Le projet de loi de finances rectificative indique que le solde général passe de – 82,57 milliards d'euros en loi de finances initiale à – 83,94 milliards d'euros. Le déficit augmente-t-il ?

Quant aux estimations de recettes, nous avons débattu, il y a quelques jours, du coefficient d'élasticité exceptionnel constaté en 2013. Les chiffres sont en diminution par rapport à la loi de finances initiale. Ils intègrent les mesures nouvelles proposées dans le texte et sans doute une réévaluation des perspectives de recettes provenant de l'impôt sur le revenu (- 3 184 millions d'euros), de l'impôt sur les sociétés (- 4 293 millions), de la taxe sur la valeur ajoutée (- 1 354 millions). Pouvez-vous nous apporter les précisions utiles sur ce point ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État au budget. – Oui, le projet de loi de finances rectificative revoit le déficit de l'État en hausse de 1,4 milliard d'euros par rapport à la prévision de la loi de finances initiale qui était de 83,9 milliards d'euros. Si l'on retranche le programme d'investissements d'avenir, cette prévision s'établit à 71,9 milliards d'euros. Même supérieur à la prévision de la loi de finances initiale, le déficit reste inférieur de 3 milliards à l'exécution 2013. En 2010, il atteignait 148 milliards d'euros : nous avons divisé par deux le déficit du budget de l'État. La prévision des recettes a été revue à la baisse de 5,3 milliards d'euros, pour tenir compte de l'ensemble des moins-values de l'exercice 2013. Lorsqu'il y a eu des plus-values, nous n'en avons, par prudence, retenu qu'une partie.

La principale information nouvelle depuis la dernière prévision est le rendement plus important des recettes tirées du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), c'est-à-dire celles qui portent sur des avoirs non déclarés à l'étranger. La loi de finances initiale prévoyait 850 millions d'euros. Les cinq premiers mois de l'année laissent présager une recette supérieure d'un milliard d'euros, ce qui aura une incidence sur l'impôt sur le revenu, l'impôt de solidarité sur la fortune et sur les droits de mutation à titre gratuit.

S'agissant des dépenses, la charge de la dette est revue à la baisse de 1,8 milliard d'euros. Le moindre coût de la charge d'intérêt traduit les taux extrêmement bas auxquels l'État emprunte, ce qui traduit la confiance des créanciers dans sa signature. Le Gouvernement propose d'annuler pour 1,6 milliard d'euros de crédits. Cela représente la participation de l'État à l'effort de 4 milliards d'euros d'économies supplémentaires pour

2014. Cet effort se répartit entre une économie de 1,6 milliard d'euros sur le budget de l'État, une autre de 1,1 milliard d'euros sur le budget de la sécurité sociale, à savoir 800 millions d'euros provenant de la sous-exécution des dépenses d'assurance maladie en 2013, reprises en base en 2014, et 300 millions d'euros issus de la non-revalorisation d'un certain nombre de prestations en 2014. Les économies faites par les partenaires sociaux sur la gestion de l'Unedic se montent à 600 millions d'euros, 300 millions d'euros concernent le Fonds national d'action sociale en pérennisant les économies constatées en 2013, et 400 millions d'euros correspondent à une sous-exécution prévue du programme d'investissements d'avenir (PIA), moindre dépense dont votre commission est familière.

Sur les 1,6 milliard d'euros de crédits que le Gouvernement prévoit d'annuler, un milliard concerne des annulations de crédit « frais », ce qui est une première. Ils ont été annulés sur l'ensemble des ministères, sans utiliser la technique du rabot, mais bien notre cerveau.

M. Philippe Marini, président. – Il y a des rabots intelligents.

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Nous avons dialogué avec l'ensemble des ministres pour évaluer les lignes sous-exécutées en fin d'année. Cela ne suffit toutefois pas à justifier l'existence du collectif budgétaire, Monsieur le président. L'an dernier, vous avez réclamé à cor et à cri un collectif budgétaire. Nous ne faisons pas de stakhanovisme budgétaire...

M. Philippe Marini, président. – Nous avons une addiction au travail. On nous a dit : « Passez, il n'y a rien à voir » !

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Un collectif budgétaire n'est indispensable que pour prendre de nouvelles mesures fiscales. Pour réduire les dépenses, il suffit au Gouvernement d'utiliser des procédures de gel, voire de surgel (2 milliards d'euros en surgel, en 2012). Tous les gouvernements l'ont fait, particulièrement celui-ci et le précédent. La loi de finances rectificative n'a rien d'indispensable non plus pour informer le Parlement de l'évolution des paramètres qui définissent le budget. Nous l'avons fait régulièrement, l'an dernier, à chaque discussion de texte. Seules les mesures fiscales, notamment celle en direction des ménages, justifient ce collectif budgétaire. Cette mesure fiscale est rétroactive...

M. Jean-Pierre Caffet. – Exact !

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Personne ne se plaint de ce 1,1 milliard d'euros rétroactif. Personne ne s'est plaint non plus de la rétroactivité de celle de l'an dernier sur les plus-values immobilières ou mobilières. Et certains voudraient s'interdire la rétroactivité...

M. Philippe Marini, président. – Dans une autre assemblée...

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Venant d'un côté de l'hémicycle qui vous est familier ! Au milliard d'annulation de crédits frais, s'ajoutent les 600 millions d'annulation anticipée de la réserve de précaution – les 6,8 milliards d'euros restants suffiront à faire face aux aléas de gestion et à tenir l'autorisation parlementaire que nous sollicitons.

Ce projet de loi prouve qu'il est possible de réduire le déficit public en maîtrisant la dépense. Le Gouvernement entend poursuivre ses efforts dans le projet de loi de finances

2015, avec la mise en œuvre du plan d'économies de 50 milliards d'euros. Nous restons ouverts à toute proposition pour pérenniser la réduction d'impôt sur le revenu que nous avons mise en place, afin de définir en loi de finances initiale une entrée plus souple et plus juste dans l'impôt sur le revenu. Le rapport de Dominique Lefebvre et de François Auvigne ouvre des pistes à cet égard.

M. Philippe Marini, président. – Nous nous réjouissons par avance de ces débats.

M. François Marc, rapporteur général. – Voilà bientôt deux ans que nous nous sommes réunis au Sénat pour examiner le collectif qui faisait suite à l'élection présidentielle. L'emploi et la croissance étaient au cœur de nos discussions. Le Gouvernement a pris à bras le corps la question de l'emploi, avec la mise en place du CICE dès l'automne, la création de la BPI, qui mène une action déterminée auprès des entreprises, et la mise en œuvre d'une politique industrielle plus ambitieuse.

Le Gouvernement a également inscrit son action dans une démarche de concertation avec les partenaires sociaux. Certaines des mesures que vous proposez sont en effet issues de cette démarche participative, notamment des Assises de la fiscalité des entreprises.

Vous avez détaillé les mesures mises en place par le pacte de responsabilité et de solidarité. Elles témoignent du volontarisme de l'État sur la question de l'emploi et le souci de mener une politique solidaire. Quelles seront les dispositions complémentaires annoncées, notamment en ce qui concerne la fiscalité locale ?

Enfin, vous avez marqué la volonté du Gouvernement de maîtriser le déficit, avec la mise en œuvre anticipée des 50 milliards d'euros d'économies envisagées. Ce projet de loi de finances rectificative, modeste dans ses montants, révèle une vigilance à l'égard du déficit et une claire volonté d'action en faveur de la croissance, de l'emploi et du pouvoir d'achat des plus modestes. Je ne peux qu'en souligner les vertus.

Les crédits ouverts en loi de finances initiale suffiront-ils à couvrir le risque d'amende sur les aides agricoles communautaires et les créations supplémentaires d'emplois d'avenir ? Dans les 4 milliards d'économies supplémentaires que vous avez annoncés, il est question pour environ 400 millions d'euros du rythme de décaissement des investissements d'avenir, plus faible qu'anticipé. Est-ce à dire que ce rythme est piloté ou s'agit-il d'un constat ? Ne serait-il pas au contraire utile de l'accélérer pour dynamiser l'investissement ? Enfin, le Sénat a adopté récemment une proposition de loi sur la taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCCFE). Lors des débats sur cette proposition de loi, issue du groupe RDSE, André Vallini, secrétaire d'État à la réforme territoriale, s'était engagé à ce que des réponses soient apportées dans le cadre de ce collectif budgétaire. Pouvez-vous nous apporter des précisions à ce sujet ?

M. Philippe Marini, président. – J'insiste sur cette dernière demande. La proposition de loi présentée par le RDSE a été votée à l'unanimité par le Sénat, pour éviter le rapt dont les communes risquaient d'être victimes de la part de certains syndicats d'électricité, y compris, peut-être, à Argenton-sur-Creuse. Quelles garanties avons-nous que l'argent dédié aux investissements d'avenir ne servira pas à combler les insuffisances du budget général ? J'ai reçu récemment une décision de virement de crédits en faveur du budget militaire du Commissariat à l'énergie atomique (CEA). Je me suis demandé s'il ne s'agissait pas d'une

rectification d'enveloppe dans le cadre des activités récurrentes de cet organisme, et cela à partir des investissements d'avenir, qui devaient pourtant être strictement individualisés.

M. Michel Sapin, ministre. – La taxe communale concerne Argenton-sur-Creuse (5 474 habitants), comme toutes les communes de plus de 2 000 habitants. Sur cette question, nous sommes ouverts à un amendement qui répondrait à la volonté des parlementaires et tiendrait les engagements du Gouvernement.

J'ai mis en place le budget des emplois d'avenir pour l'année 2014 : tout est parfaitement en ligne. La comptabilité prévoyait 150 000 emplois d'avenir en stock, permettant de renouveler un certain nombre d'emplois d'avenir. Elle prend en compte le maximum d'emplois possibles. Les crédits suffiront.

M. François Marc, rapporteur général. – Les financements sont donc disponibles pour les 45 000 emplois supplémentaires ?

M. Michel Sapin, ministre. – Il y a 150 000 emplois en stock, et 195 000 en flux, il y a bien les crédits nécessaires.

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Il peut y avoir des mesures complémentaires, sous réserve qu'elles soient gagées : l'ancien rapporteur général du budget que je suis n'imagine pas que le travail parlementaire dégrade le solde. Le Gouvernement sera réceptif aux propositions qui pourraient conduire à prolonger des réductions de taxe d'habitation pour les personnes âgées, handicapées et aux faibles ressources, même si leur revenu fiscal de référence a augmenté en raison par exemple de l'inclusion de certains revenus. L'ensemble des parlementaires pourraient travailler sur une mesure plus durable.

Concernant les aides agricoles, chat échaudé craint l'eau froide ! Les contentieux bruxellois coûtent très cher, plusieurs milliards d'euros pour les organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM), un coût que cette majorité assume alors qu'il est imputable à des décisions – ou à des absences de décision – de la précédente. Nous discutons en ce moment avec la Commission européenne du retour réclamé sur les aides agricoles, sur lequel nous avons un écart d'interprétation massif. Nous ne connaissons pas le montant définitif, mais l'aléa est pris en compte. Nous n'avons pas procédé à des annulations sur cette ligne. Le coût des emplois d'avenir supplémentaires ne concernerait qu'une partie de l'année. Nous l'avons largement anticipé : il n'y a pas d'annulation non plus sur cette ligne.

Nous avons anticipé que les dépenses du programme d'investissements d'avenir (PIA) seraient plus faibles de 400 millions d'euros. C'est un marronnier : tous les ans, compte tenu de la nature des projets, ces crédits sont sous-exécutés. S'agit-il d'une débudgétisation ? Le programme répond à des critères précis, soumis à un contrôle scrupuleux. Il est vrai que parfois les frontières sont ténues : les programmes militaires ont aussi un impact dans le domaine civil. La loi de programmation militaire prévoit qu'en cas de non-réalisation, le PIA peut consacrer jusqu'à 500 millions d'euros à la défense. Nous inscrivons 250 millions d'euros à ce titre dans le cadre de ce projet de loi. La mise en œuvre de cette « clause de sauvegarde » n'exonère pas la défense de procéder à des économies de fonctionnement : dans le milliard d'euros d'annulations, ce ministère devra en réaliser 100 millions au titre de la réserve et 250 millions au-delà. Nous savons tous que les opérations extérieures (OPEX) nécessitent chaque année des crédits supplémentaires, que nous trouvons dans la réserve de précaution.

M. Éric Doligé. – Nulle faille dans cette présentation qui pourrait faire croire que nous sommes dans une bulle isolée du monde extérieur. Le rapporteur général a encore enjolivé les choses en évoquant des mesures pour l'emploi et la croissance du projet de loi de finances de 2012 – je ne partage pas tout à fait son analyse.

Le président de la République a annoncé des mesures, notamment sur la sécurité sociale ; annoncées en janvier, elles ne sont pas forcément déjà tenues. Les collectivités peuvent en témoigner. Un tableau sympathique présente le calendrier de la mise en œuvre de baisses d'impôt et de charges sociales. Prenez-vous l'engagement de vous y tenir, ou n'est-il qu'indicatif ? Le ministre dit qu'il est compréhensible par les chefs d'entreprises ; pourtant certains ne se sentent pas en sécurité avec le pacte de responsabilité. Y a-t-il un tableau sur les hausses d'impôt ?

Le déficit, il y a trois ans de 148 milliards, est de 70 milliards d'euros. La différence ne résulte guère que de hausses d'impôts : belle victoire ! Avec cette méthode inquiétante, il suffirait d'augmenter les impôts de 70 milliards pour supprimer le déficit. Êtes-vous en mesure de tenir tous vos engagements ? Le RSA augmenterait de 2 % par an pendant cinq ans : la belle affaire, ce sont les collectivités qui tiendront cet engagement-là... au moins pendant trois ans, jusqu'à la disparition des départements.

Les économies prévues sont de 11,5 milliards d'euros sur les collectivités de 2014 à 2017 : cela n'augmentera-t-il pas ? Je suis enfin heureux d'apprendre qu'il y a l'électricité à Argenton-sur-Creuse, puisque Michel Sapin perçoit la TCCFE... Plaisanterie à part, nous rétablirons cette taxe intelligemment, car elle est insupportable pour les communes dans sa version actuelle.

M. Philippe Dallier. – Le logement, secteur non délocalisable, est porteur d'un potentiel de croissance qu'il ne faudrait pas dédaigner. Les chiffres, avec 320 000 mises en chantier, sont inquiétants pour 2013, et les choses se présentent au moins aussi mal en 2014. Certains appellent au détricotage de la loi ALUR, qui est loin d'avoir produit tous ses effets. Le collectif ne serait-il pas l'occasion de donner un coup de pouce à ce secteur ? Les crédits de la mission « Égalité des territoires » subissent une annulation de 59 millions d'euros, pour modulation du rythme, dites-vous. Ce n'est pas la dépense de guichet qui est visée, mais bien la construction : la conjoncture est atone et vous vous y adaptez. N'y aurait-il pas un meilleur moyen de la relancer ? Et je ne parle pas seulement d'accession à la propriété ; le logement social aussi pique du nez. Ne ratez-vous pas une bonne occasion de rectifier les choses ?

Mme Nicole Bricq. – Ce projet de loi de finances rectificative, qui se situe dans la continuité des choix engagés en 2012, est conforme à la volonté d'accélération du président de la République. L'État réalise 1,6 milliard d'euros d'économies. Un problème subsiste néanmoins sur l'impôt sur les sociétés ; j'ai toujours défendu l'idée que les taux faciaux étaient trop élevés. Or vous prolongez la surtaxe pour un an. Quel en est le produit ? Au moment où nos partenaires de la zone euro jouent la carte de l'attractivité avec une baisse de cinq points en Italie, que l'Espagne s'apprête à imiter, cela ne me semble pas un bon signal. L'effet psychologique ne sera pas bon sur les investisseurs étrangers et les entreprises françaises.

M. Philippe Adnot. – J'ai cherché partout une provision supplémentaire pour le RSA. Le ministère de la santé regrette pourtant que 68 % des personnes qui pourraient en bénéficier n'en fassent pas la demande. Adepte de la règle de trois, je m'effraie de ce que

peuvent représenter 68 %, si 32 % représentent 45 millions d'euros. Comment financerez-vous cela ?

M. Philippe Marini, président. – Je vous remercie pour cette question on ne peut plus claire : les présidents de conseils généraux nous sont bien utiles...

M. Jean-Pierre Caffet. – Je vous remercie de présenter ensemble les orientations des deux textes, indissociables, qui inscrivent dans le marbre les pactes de solidarité et de responsabilité. Cette anticipation jouera sur le comportement des entreprises. Si je lis l'état A, je vois que vous retranchez 5 milliards d'euros de dégrèvements directs des 10 milliards de recettes brutes. Certes, il faut constater des moins-values, mais ne procédez-vous pas à un rebasage ? Quelle est la nature des 350 millions d'euros d'économies sur le budget de la défense ?

M. Jacques Chiron. – Le gel de l'évolution des barèmes du logement social jusqu'en 2015 s'accompagnera-t-il d'un blocage des loyers ? Cela ne serait pas inacceptable pour les bailleurs sociaux dans la situation actuelle : au premier semestre 2014, l'indice était de 0,6, et la tendance était à la baisse. Le rapport entre le coût de la construction et les loyers est devenu négatif. Dans les appels d'offres, nous constatons une baisse de 10 % du coût de construction, qui tient autant au coût de l'entreprise qu'à celui des matériaux. Ainsi, les locataires n'auraient pas à subir de hausses de loyers durant l'année qui vient.

Philippe Dallier se plaint d'une baisse en 2013 ; mais la construction ne débute en général que trente mois après le début du projet, le temps de trouver le foncier, de monter un dossier. Si vous reculez de trente mois par rapport à 2013, vous tombez sur 2010...

M. Philippe Dallier. – En l'occurrence, nous parlons de financement !

M. Philippe Dominati. – Le solde négatif du budget s'accroît d'un milliard d'euros : c'est une réelle déception. Il y avait pourtant de bonnes surprises : des recettes plus importantes, un milliard d'euros supplémentaire grâce à la lutte contre la fraude, 1,8 milliard d'euros de moins en charge de la dette. Il y avait matière à envoyer un signal de confiance en Europe. Je suis moins optimiste que certains sur des mesures que je ne crois pas gravées dans le marbre. Nous devons aujourd'hui nous approcher du grand rendez-vous de la réforme fiscale cet été.

Plus personne n'en parle, à peine six mois après son annonce par le Premier ministre d'alors. En revanche, nous constatons des moins-values en recettes de 5 milliards d'euros, conséquence peu étonnante pour moi d'une pression fiscale qui augmente : la pression fiscale peut, les libéraux le savent bien, devenir insupportable. Perdre autant en si peu de temps est inquiétant : quel est le taux de non-recouvrement ? Quel en est le détail recette par recette ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Nous présentons un programme sur quatre ans, que nous avons voulu équilibré. Les mesures ont été discutées avec les partenaires sociaux, sur la fiscalité des entreprises notamment : elles sont donc largement connues ; mais cela ne suffit pas. Elles ont été inscrites dans le programme de stabilité ; mais cela ne suffit pas. Elles seront rappelées dans la loi de programmation des finances publiques examinée à l'automne prochain. Il y a clairement un engagement dans la durée.

Dans un cadre largement connu, il reste à décliner opérationnellement chacune des mesures. Quelques-unes auraient pu attendre, selon certains, les lois de finances et de financement de la sécurité sociale initiales, nous préférons anticiper. D'aucuns pensent que toutes les mesures auraient dû être initiées dès maintenant. Nous préférons progresser en validant chaque étape et notamment en évaluant la réactivité de chacun des acteurs, comme de juste dans un pacte. Il y aura peut-être lieu à l'avenir d'accélérer ou de ralentir.

La surtaxe d'impôt sur les sociétés rapporte 2,5 milliards d'euros. Attention aux chiffres bruts et nets : ainsi les allègements de charges produisent-ils un surplus d'impôt sur le revenu et sur les sociétés, mais pas mécaniquement à hauteur de 33 % comme on pourrait le penser. Ne nous cachons pas derrière notre petit doigt : certains partenaires sociaux nous ont demandé de ne pas tout écrire tout de suite. Le 18 juin, le projet de loi de financement de la sécurité sociale rectificative sera examiné par le conseil des ministres, mais ses contours figurent déjà dans les documents diffusés.

Les économies sur les collectivités territoriales sont connues. Le Gouvernement n'a pas l'intention d'augmenter toute forme de fiscalité. Vous ne trouverez rien dans ce texte, rien dans les cartons. Des augmentations ont néanmoins déjà été inscrites dans la loi, ainsi pour la fiscalité environnementale, qui doit accompagner la montée en puissance du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, que les chefs d'entreprises commencent à connaître et à utiliser de plus en plus.

M. François Marc, rapporteur général. – ...et à apprécier.

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Sa base passera de 4 % à 6 % de la masse salariale l'année prochaine, avec de très menus aménagements techniques peut-être. Je répondrai avec humilité sur le logement, et en tenant compte de la remarque de Jacques Chiron...

M. Philippe Dallier. – Une remarque non justifiée...

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Beaucoup de mesures ont été prises : la TVA à 5,5 % pour les travaux de rénovation thermique, l'abaissement du seuil de TVA sur le logement social à 5,5 %, la réforme des plus-values immobilières, les mesures de TVA et concernant la taxe foncière pour le logement intermédiaire... Si des dispositions fiscales suffisaient à débloquer le logement, cela se saurait ! Dans certains secteurs géographiques, c'est l'indisponibilité du foncier qui fait obstacle. Si l'État peut apporter de la fluidité dans ce domaine grâce à certains de ses biens, il le fera. Le Gouvernement proposera d'autres mesures dans le projet de loi de finances pour 2015.

M. Philippe Dallier. – Vous voyez !

M. Christian Eckert, secrétaire d'État. – Quoique non-spécialiste du logement, je sais qu'il y a des effets d'aubaine, des mesures qui favorisent parfois plus les entreprises ou les propriétaires que les organismes bailleurs ou les locataires. Notre pays est l'un des pays où le prix du logement est le plus cher, ce qui handicape notre compétitivité, et où les patrimoines immobiliers des particuliers sont les plus importants. Cela appelle une réponse moins simpliste que certains le croient.

C'est le RSA-activité qui est peu demandé, pas le RSA-socle. Le Gouvernement travaille sur la mise en cohérence du RSA activité et de la prime pour l'emploi. Il n'est pas

impossible que nous reprenions des propositions du rapport du député Christophe Sirugue sur la question.

Le rebasage des recettes prend comme référence la loi de finances rectificative de fin d'année 2013, afin de prendre en compte la totalité des moins-values – il ne faut pas négliger l'effet de l'élasticité. Vous trouverez une analyse des différents impôts dans l'exposé des motifs ; il est encore un peu tôt pour connaître des chiffres intéressants de 2014, mais aucun mouvement massif n'est annoncé ; nous en reparlerons en juillet.

Le déficit se dégrade selon Philippe Dominati : tout dépend de la référence retenue. L'objectif que nous avons fixé dans la loi de finances initiale serait trop ambitieux et ne pas l'atteindre passerait pour un dérapage ! Pourtant, lorsque vous faites un régime amaigrissant, même si vous espériez perdre dix kilos, en éliminer huit est déjà un bon résultat. De fait, le déficit est quand même réduit. Pour 2014, nous prévoyons de le réduire de 3,5 milliards d'euros : nous verrons bien quel sera le résultat.

L'effet de l'inflation devrait *a priori* être nul sur le solde nominal : les dépenses augmentent moins vite, de même que les recettes. S'agissant du déficit structurel, c'est autre chose. Les spécialistes affirment qu'un peu d'inflation ne nuirait pas ; la Banque centrale européenne a pris des mesures dans ce sens : nous verrons les résultats.

M. Philippe Marini, président. – Je vous remercie. Nous aurons en effet encore bien des discussions sur le thème de la bouteille à moitié pleine ou à moitié vide. Comme l'a rappelé Philippe Dominati, il y a bien des recettes supplémentaires, mais elles sont aussitôt utilisées pour des dépenses supplémentaires, ce qui est ennuyeux, même si cela peut avoir des conséquences sympathiques pour les contribuables du bas du barème.

La réunion est levée à 18h15

COMMISSION DES LOIS**Mardi 10 juin 2014****- Présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président -***La réunion est ouverte à 17 h 45***Lutte contre le terrorisme - Audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur****La commission procède à une audition de M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, consacrée à la lutte contre le terrorisme.**

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Monsieur le ministre, l'actualité commandait à plusieurs titres l'audition que nous vous avons proposée. Il y a quelques jours, un odieux attentat antisémite a été commis. M'exprimant au nom de l'ensemble de mes collègues, je veux assurer ceux qui en ont souffert de notre solidarité. Nous connaissons, monsieur le ministre, la grande vigilance dont vous faites preuve sur ces questions. Vous avez ainsi présenté en conseil des ministres, en avril dernier, un plan de lutte contre la dérive djihadiste parmi les jeunes – je rappelle que trente-six de nos ressortissants sont morts, engagés auprès des milices djihadistes en Syrie. La présente audition devrait vous permettre de nous présenter plus en détail le plan que vous avez conçu. Interrogé par plusieurs de nos collègues lors des questions d'actualité, le Premier ministre a par ailleurs indiqué réfléchir à un dispositif législatif de plus grande ampleur pour prévenir ces fléaux. À cet égard, je rappelle que nous sommes tout autant attachés au respect de la vie privée et des données personnes qu'à l'efficacité de la lutte contre le terrorisme.

M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur. – Je vous remercie, monsieur le Président, de me donner l'opportunité de présenter devant vous les moyens mobilisés par le Gouvernement pour lutter contre le terrorisme – sujet grave s'il en est puisqu'il touche à la sécurité de nos concitoyens. La France est en effet menacée aujourd'hui par des individus fanatisés par des discours religieux dévoyés. Des filières de recrutement s'organisent dans la clandestinité. Elles utilisent tous les moyens modernes de communication pour propager leur discours de haine, parfois sous couvert de préoccupations humanitaires, et amener leurs recrues à perpétrer des actions criminelles. Je tiens à cet égard à récuser le qualificatif de « loup solitaire » qui a fait florès après l'affaire Mehra de mars 2012 et, plus récemment, l'affaire Nemmouche en mai dernier. En effet, chez de tels individus, le passage à l'acte n'est que l'aboutissement d'un processus de conditionnement et de radicalisation orchestré à distance par des groupes déterminés. Le « loup solitaire » est rarement seul puisqu'il a besoin, pour aller jusqu'au bout de son projet, et notamment pour accéder à des armes, de la complicité directe ou indirecte d'autres individus radicalisés. L'attentat de Bruxelles vient une nouvelle fois de démontrer la réalité de cette menace : l'auteur est bien de nationalité française, comme l'une de ses victimes d'ailleurs.

Au 30 mai 2014, on estimait que 316 Français ou résidents français étaient combattants en Syrie, que 139 seraient en partance vers cette destination, 191 envisageraient ce départ et 136 en seraient revenus. Chacun de ces individus doit être considéré comme une menace potentielle pour notre pays.

Le 23 avril dernier, je présentais en conseil des ministres un plan de lutte contre la radicalisation violente et les filières terroristes. Des 23 mesures qu'il comporte, toutes celles qui pouvaient être mises en œuvre à droit constant l'ont été. En particulier, un numéro vert national a été mis en place pour contrer la radicalisation de jeunes qui font l'objet d'un signalement et prévenir leur départ. 126 signalements utiles ont déjà été recueillis par les réseaux interservices mis en œuvre par les préfets en étroite collaboration avec les procureurs de la République. Ceci a permis d'accompagner les intéressés pour les aider à sortir de cette radicalisation ou de les placer sous surveillance. 20 départs avérés ont été identifiés. Des actions de formation des opérateurs de la plateforme téléphonique ou des correspondants des réseaux interservices sont prévues.

L'action directe contre les départs vers la Syrie a été engagée. Trois procédures de retrait de passeport français sont en cours, une expulsion a été exécutée, une autre est en préparation. Des interdictions administratives et judiciaires de sortie du territoire sont par ailleurs envisagées dans le cadre d'une coopération entre les services de l'État. Ces échanges peuvent faciliter la tâche des parquets pour ordonner le placement provisoire des mineurs lorsque leur santé ou leur sécurité paraît menacée par un projet de départ à l'étranger.

Un de nos sujets de préoccupation majeure est la radicalisation de certains délinquants en prison. Avec la garde des sceaux, notre objectif est d'améliorer le dispositif de renseignement pénitentiaire et de prise en charge des intéressés au terme de leur détention. Nous souhaitons aussi améliorer le statut des aumôniers de prison.

Le Gouvernement vous soumettra cet été plusieurs mesures de nature législative :

- interdiction de sortie du territoire pour les majeurs liés au terrorisme ;
- extension de la procédure d'enquête sous pseudonyme sur internet ;
- création d'une incrimination nouvelle, complémentaire à celle d'association de malfaiteurs en vue de préparer des actes de terrorisme, et propre aux individus radicalisés – cette mesure nous est notamment suggérée par les juges anti-terroristes ;
- soumission des sites internet faisant l'apologie du terrorisme aux mêmes régimes que les sites pédopornographiques ou ceux qui tombent sous le coup des incriminations d'apologie de crime contre l'humanité ou d'incitation à la haine raciale.

Le Gouvernement souhaite aussi renforcer la coopération européenne en la matière, l'Europe étant la solution et non le problème. La semaine dernière, j'ai rencontré à Luxembourg mes homologues des principaux pays européens touchés par la menace terroriste et nous avons évoqué plusieurs sujets que nous avons proposés avec mon homologue belge, Joëlle Milquet : les échanges d'informations relatives aux voyageurs aériens (*passenger name recording*, *PNR*), les signalements au sein du système d'information Schengen, les contrôles aux frontières extérieures à l'Europe (y compris pour les ressortissants européens) en cas de retour de Syrie ou, comme le propose le Royaume Uni, la création d'une *task force* européenne chargée de diffuser un contre-discours djihadiste.

J'ai par ailleurs prévu de rencontrer les principaux opérateurs internet afin d'évoquer avec eux la possibilité d'obtenir le retrait immédiat des messages terroristes ou de ceux d'incitation à la haine.

Enfin, nous devons redoubler de vigilance en ce qui concerne la zone sahélienne. Je me suis d'ailleurs rendu à cet égard en Mauritanie pour rencontrer mes homologues de cette zone. En effet, le terrorisme prospère dans ces régions grâce aux trafics d'armes, de stupéfiants et de migrants.

Le 4 juin dernier, je me suis rendu à Bruxelles afin d'apporter aux victimes et à la Belgique un message de soutien et de compassion exprimé au nom de nous tous. Le Gouvernement n'épargnera aucun effort pour lutter contre la menace terroriste. Il en appellera à l'esprit de concorde qui doit régner sur cette question. Toutes les suggestions de tous les groupes politiques sont bienvenues. Je rappelle ainsi que le Gouvernement n'a pas hésité à soutenir une proposition de loi de l'opposition déposée à ce sujet à l'Assemblée nationale. Cet esprit d'unité est la condition de la réussite de notre action.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Je vous remercie, Monsieur le ministre, et je note que vous avez bien voulu, pour la première fois, donner au Sénat connaissance des quatre pistes sur lesquelles le Gouvernement travaille pour la mise en place d'un nouveau dispositif pénal relatif au terrorisme :

- interdiction de sortie du territoire pour les majeurs liés au terrorisme ;
- enquête sous pseudonyme ;
- complément à l'association de malfaiteurs sous la forme d'une incrimination nouvelle visant les personnes isolées dont il serait avéré qu'elles préparent un acte terroriste ;
- enfin lutte contre l'apologie du terrorisme, en particulier sur Internet.

Je crois qu'il est important d'avoir informé en priorité le Sénat de ces pistes de travail sur lesquelles nous travaillerons avec vous.

M. Jean-Yves Leconte. – Avant d'en venir aux questions, je souhaiterais au préalable vous faire part de quelques observations.

Les victimes des derniers attentats de Toulouse et Bruxelles étaient toutes de confession juive. Une part importante de notre communauté nationale ne voit plus son avenir dans notre pays. J'ai pu le constater lors d'un voyage récent en Israël, où j'ai rencontré de nombreux jeunes Français qui s'exilent.

Par ailleurs, je constate qu'une société qui exclut, stigmatise une religion provoque également des violences, si bien que d'autres membres de notre communauté nationale dérivent et mettent en danger cette même communauté nationale.

Dans ces deux cas, nous constatons donc un problème de cohésion de notre société, qui rend nécessaire l'affirmation d'un projet commun qui la mobilise dans toute sa diversité et toutes ses composantes. La sensibilisation à ces enjeux est ainsi probablement le premier intérêt du débat que nous avons aujourd'hui.

S'agissant de la situation en Syrie, on ne peut ignorer le fait que la connaissance des événements qui se produisent là-bas ne peut que heurter nos jeunes et les inciter à vouloir s'engager humanitairement. Il ne faut donc pas faire d'une destination un délit.

Par ailleurs, il n'est jamais bon d'écrire une loi au moment où l'émotion est si vive. Nous disposons déjà d'un arsenal répressif conséquent et je m'interroge sur ce que vous proposez. Il ne nous faut pas légiférer trop vite, dans l'émotion, au risque de provoquer des effets pervers.

Sur la question d'Internet, je crains que la loi ne soit jamais supérieure à la technique. Aussi un travail de sensibilisation me paraît là encore plus intéressant.

Enfin, je remarque que l'Espace Schengen est un espace de circulation et de liberté qu'il nous faut davantage protéger plutôt que de rétablir des frontières en son sein. Je propose donc que soit instauré un dispositif de suivi biométrique des entrées et sorties de cet espace afin de le sécuriser dans son ensemble.

M. Pierre-Yves Collombat. – Personne ne doute de la volonté du Gouvernement de bien agir et je ne suis pas choqué des propositions que vous formulez, sous réserve d'un examen plus poussé.

Cependant, le terrorisme n'est pas une nouveauté en France. Certes, on voit apparaître de nouvelles formes, l'instrumentalisation par des États étrangers est aujourd'hui probablement moindre que par le passé. Mais n'est-il pas temps d'avoir une approche plus globale et non plus seulement en termes de police et de renseignement ? Il s'agit d'un problème de société, comme le font apparaître certaines difficultés que vous soulevez vous-mêmes. Vous rappelez le rapport entre prison et radicalisation – pourquoi ne pas aborder ce point à l'occasion de la réforme pénale ? Vous posez la question du statut de la religion musulmane, de sa place dans notre pays, ne s'agit-il pas de problèmes d'éducation, de communication, d'intégration, même si la dimension policière n'est pas à sous-estimer ?

M. Jean-Jacques Lasserre. – Monsieur le ministre, vous soulignez l'existence de plusieurs formes de terrorisme. Je voudrais pour ma part évoquer le terrorisme basque. La volonté signifiée par l'ETA de déposer les armes n'est, me semble-t-il, pas à prendre à la légère ; au contraire, il nous faut l'accompagner d'une attention particulière, il nous faut négocier, jusqu'où ? Nous aurions tout à gagner à écouter et dialoguer.

Mme Esther Benbassa. – Monsieur le ministre, qui ne pourrait être d'accord avec les mesures que vous annoncez ? Toutefois, je ne sais si elles seront efficaces car aussi bien Mohammed Merah que Mehdi Nemmouche étaient connus des services, mais rien n'a été fait pour les empêcher de passer à l'acte.

Aujourd'hui, l'antisémitisme est de nouveau sur une pente meurtrière, il n'y a pas de laissez-faire possible quelle que soit la forme de racisme ! Mais ne s'agit-il pas d'un problème global ? Je ne connais pas d'étudiant de Sciences Po qui aurait versé dans le terrorisme. Une partie de notre jeunesse a été oubliée et la radicalisation est une preuve de désespoir parmi d'autres.

Avec le djihadisme cependant, nous avons affaire à un problème spécifique : la volonté de l'individu de mourir. Aucune loi ne peut agir contre cela. N'est-il donc pas plus urgent de prendre des mesures sociétales plutôt que de multiplier les mesures policières ?

Il ne faudrait pas, par ailleurs, que les mesures prises aient des répercussions négatives sur l'ensemble de la population musulmane, déjà stigmatisée.

M. Jean-Pierre Vial. – Je suis sensible aux mesures annoncées, mais je m’interroge sur quelques points.

En tant que président du groupe d’amitié France-Syrie, je me suis rendu récemment au camp de réfugiés de Gaziantep, en Turquie. Les médecins des ONG que nous avons rencontrés nous ont fait part de la violence dont ils sont victimes de la part des djihadistes, qui les considèrent avec suspicion dès lors qu’ils viennent en aide à tous sans distinction. Le radicalisme religieux est donc le vrai problème à combattre et les mesures que vous proposez pour lutter contre l’apologie du terrorisme sur Internet vont dans le bon sens.

En effet, on parle ici d’Europe mais le problème est plus vaste. Je discutais en fin de semaine dernière avec des élus du Burkina Faso qui s’inquiétaient de la situation au Mali après le départ de l’armée française. Il s’agit là d’un nouveau réservoir pour le terrorisme. Il nous faut donc conserver des relations étroites avec ces pays.

Vous nous avez communiqué des chiffres dont je m’étonne qu’ils soient précis à l’unité près. Je suis également surpris de leur modestie au regard de la gravité de la situation.

On sait que le conflit syrien a pris une toute autre dimension et changé de nature depuis l’implication des djihadistes. Quels sont les liens que vous entretenez avec le ministère de la Défense ? Des mesures pénales uniquement centrées sur notre territoire ne peuvent en effet suffire.

M. Jean-Pierre Michel. – On ne peut qu’approuver la volonté du Gouvernement de mener un effort global contre le terrorisme.

Je m’interroge néanmoins sur l’incrimination d’interdiction de sortie de territoire que vous venez d’évoquer... Comment peut-on interdire la sortie du territoire à des Français, majeurs, qui n’ont commis aucune infraction sur le territoire ?

Si votre dispositif était rétroactif, aurait-il fallu incriminer les Français partis soutenir les républicains espagnols contre Franco ou ceux qui sont allés rejoindre, à Londres, les résistants condamnés à mort en France ?

M. Christian Cointat. – Je me pose également la question de la mise en œuvre de cette interdiction de sortie de territoire.

Comme vous, monsieur le ministre, je pense que la lutte contre le terrorisme doit revêtir une dimension européenne.

Il me semble cependant que nous passons à côté du cœur du problème, en ne traitant que ses effets, sans nous attaquer à ses causes, en particulier au lavage de cerveau subi par ces jeunes, qui en viennent à préférer la mort à la vie ou la haine à l’amour. Ce processus prend pourtant du temps et fait intervenir des spécialistes qui ont une aura importante. C’est à ce phénomène que nous devons nous attaquer en priorité car il se déroule, dans la plupart des cas, à l’intérieur de nos frontières.

Chaque religion a connu des heures noires comme la période de l’inquisition pour les catholiques par exemple. C’est l’Église elle-même qui neutralisa les éléments les plus perturbateurs en son sein.

Dès lors, en tant que ministre en charge des cultes, comment comptez-vous mobiliser les responsables religieux dans votre plan de lutte contre le terrorisme ?

Je ne crois pas qu'un discours de haine de l'autre soit contenu dans le Coran qui parle davantage d'amour. Comment faire jouer les armes de la sagesse pour changer le message diffusé ?

Enfin, plus encore que la personne endoctrinée, le véritable coupable est celui qui a armé son bras. Nous devons être impitoyables avec ce dernier. Aucune impunité ne peut être tolérée à son égard.

M. Christophe-André Frassa. – Depuis l'attentat perpétré au musée juif de Bruxelles, nous avons perdu la trace de la sœur de Mohamed Merah. Souad Merah a-t-elle rejoint la frontière syro-turque ? Est-elle en Tunisie ? Avez-vous des éléments plus précis sur cette affaire ?

Quant à la proposition d'interdire les sorties du territoire, comment ferez-vous pour les binationaux ?

La radicalisation religieuse interviendrait souvent en prison. Ce serait le cas de l'assassin présumé du musée juif de Bruxelles. Il faut pouvoir « dépister » et « juguler » cette radicalisation rampante le plus tôt possible. Or, on entend les imams dire leur impuissance face à ce phénomène. Comment les associer davantage ? Faut-il mobiliser le Conseil français du culte musulman, les imams qui interviennent en prison ?

Enfin, quelle attitude devons-nous adopter à l'égard de ces pays qui sont officiellement « amis » de la France et qui, nous le savons, financent le terrorisme ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Je remercie la commission des lois d'avoir ouvert cette audition à l'ensemble des sénateurs. J'y suis d'autant plus sensible qu'étant moi-même membre de la Délégation française à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, j'ai été chargée de la rédaction d'un rapport sur le terrorisme et les moyens de travailler en commun pour l'éradiquer.

L'approche doit être globale, au niveau interministériel. L'accent doit être mis sur la prévention technique, pratique. Par exemple, pourquoi les trains sont-ils aussi peu surveillés par rapport aux avions ?

Quant à la coopération internationale, nous devons apporter notre soutien aux États du Sahel par exemple, car nous avons de nombreux alliés dans ces pays.

Le problème est également sociétal. Nous sommes faces à des jeunes en déshérence, au chômage, entraînés par des groupes...

Je crois beaucoup à la veille et à la vigilance. À cet égard, je fais partie de ceux qui regrettent la suppression du service national, qui permettait, dans une certaine mesure, de repérer ces jeunes avant qu'ils ne dérapent. La réserve citoyenne joue également ce rôle.

Contrairement à ce qu'a dit M. Cointat, je pense que le basculement dans la radicalisation religieuse peut être très rapide.

Enfin, un contre-discours est essentiel. Nous devons encourager un nouveau message vis-à-vis du monde musulman, pour éviter la victimisation de certains de ces jeunes.

M. Gérard Longuet. – Je suis impressionné, monsieur le ministre, par la précision des chiffres que vous nous avez communiqués dans votre propos introductif. Êtes-vous en mesure d'assurer un suivi individuel de ces cas, pour avoir un tel degré de précision ? Avez-vous une sociologie de ces effectifs ? Avez-vous ensuite les moyens, notamment humains, du plan que vous annoncez ? Comment s'articulent les actions de lutte contre le terrorisme de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et de la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) ?

M. Jeanny Lorgeoux. – La réponse sociétale, qui est une réponse d'ensemble, et qui demande une politique interministérielle n'est nullement contradictoire avec l'excellence des mesures à court terme proposées par le ministre de l'intérieur.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Dans le cadre de la loi du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI), un décret devait permettre de bloquer les sites pédopornographiques. Ce décret n'est jamais paru, notamment du fait de l'opposition des fournisseurs d'accès à internet. Dès lors, comment comptez-vous faire pour bloquer les sites faisant l'apologie du terrorisme ? Aurons-nous les moyens d'appliquer une telle mesure ?

M. Gérard Longuet. – Je ne crois pas que le sujet dont nous parlons aujourd'hui puisse être comparé à l'engagement par le passé de certains Français aux côtés du gouvernement républicain espagnol, gouvernement légal, que la France reconnaissait. Quant à la résistance, la France avait un accord militaire avec la Grande-Bretagne. Certes, le général de Gaulle avait été condamné à mort par un tribunal de Vichy, mais le gouvernement britannique était, lui aussi, légal et reconnu par la France. Dans ces deux cas, les perspectives n'étaient certainement pas les mêmes qu'aujourd'hui. Bien que le Président de la République ait évoqué un éventuel soutien aux opposants à Bachar el Assad, il n'y a jamais eu de reconnaissance de l'autorité politique de ces opposants.

M. Jean-Pierre Michel. – Méfions-nous de l'Histoire. Parfois, les terroristes d'un jour sont les héros du lendemain.

M. Gérard Longuet. – La fin ne justifie pas les moyens...

M. Patrice Gélard. – La difficulté avec le terrorisme d'aujourd'hui résulte du fait que les réseaux internet n'ont pas de frontières. Il est donc très difficile de les contrôler.

Par ailleurs, je pense que la France devrait participer, en tant qu'observateur, à la Convention de Shanghai, qui a pour but d'unir les efforts des États, essentiellement de la Communauté des États indépendants (CEI), pour lutter contre le terrorisme.

M. Bernard Cazeneuve, ministre. – Pour commencer je souhaiterais revenir sur le sujet de l'antisémitisme. Ce qui s'est passé à Bruxelles est un acte de violence, un crime contre des personnes car elles étaient juives. Cet acte est un acte d'antisémitisme, qu'il faut qualifier comme tel.

Au premier quadrimestre 2013, on dénombrait 163 faits d'antisémitisme en France. Sur la même période en 2014, nous en avons dénombré 211, soit une augmentation de près de 30 % en un an. En 2014, 36 % des actions recensées étaient des violences ou voies de

fait commises sur des personnes physiques dont 12 sur mineurs, 6 actions enregistrées l'ont été en milieu scolaire, 14 sur des synagogues, deux sur des cimetières. Quant aux 153 menaces enregistrées, 50 % étaient des inscriptions ou tags à caractère raciste, antisémite et haineux, 40 % des propos, des gestes menaçants et des démonstrations injurieuses.

Cette réalité statistique dit bien l'état d'esprit d'un certain nombre d'acteurs, qui font fi des faits de l'Histoire, des familles entières décimées dans les camps de la mort. Le fait que l'on puisse, 70 ans après, alors que nous célébrons la libération du territoire national, reproduire à ces actes de haine, comme si rien ne s'était passé, est plus odieux que n'importe quelle autre forme de violence.

L'antisémitisme existe, il est intolérable et mérite une dénonciation forte et claire, quelle que soit l'origine de ses manifestations.

Pour répondre à MM. Michel et Leconte, l'interdiction administrative de sortie du territoire concernerait tous les ressortissants français, majeurs, dont les déplacements à l'étranger sont susceptibles de porter atteinte aux intérêts fondamentaux de l'État ou d'être liés à des activités terroristes, à des crimes de guerre ou des crimes contre l'Humanité. Les critères d'incrimination seraient clairs et ne pourraient être prolongés que sous l'autorité du juge.

M. Gérard Longuet. – Le juge judiciaire est le gardien de la liberté individuelle !

M. Alain Richard. – Mais le juge administratif est compétent car c'est une décision administrative !

M. Bernard Cazeneuve, ministre. – Je ne considérerai jamais comme les héros de demain des criminels qui vont dans des groupes terroristes et qui reviennent sur le territoire national afin de tuer des personnes pour des raisons religieuses. Ils resteront des criminels. Pour gagner ce combat, il nous faut mettre de l'ordre dans nos valeurs.

M. Christian Cointat. – Très bien !

Mme Esther Benbassa. – Malheureusement, ils seront des héros ailleurs !

Pour répondre à Mme Benbassa, le fait de vouloir prendre de mesures répressives pour empêcher les départs, pour réprimer l'association de personnes *via* internet pour commettre des actes criminels, ne signifie pas que le plan que nous proposons est uniquement répressif. Ce plan est global et repose sur 5 axes.

Le premier axe est de prévenir et empêcher les départs, ce qui implique d'inscrire des personnes dont nous savons par le travail de renseignement qu'elles sont susceptibles de s'engager dans des troupes djihadistes dans le fichier des personnes recherchées ou le système d'information Schengen. Ces personnes peuvent également faire l'objet de retrait de passeport, d'une opposition de sortie du territoire, en cas de signalement des parents, si ce sont des mineurs ou encore, sans porter atteinte à leur liberté, d'entretiens administratifs pour assurer un suivi le plus fin possible de ces ressortissants qui pourraient représenter une menace.

Le deuxième axe est le démantèlement des filières, ce qui implique de continuer à prendre des mesures d'expulsion contre les étrangers ayant pris part à des entreprises terroristes, à geler sur le plan administratif et de manière préventive les avoirs des filières

terroristes, à prononcer la déchéance de nationalité dans des conditions restrictives prévues par la loi pour des ressortissants qui peuvent porter atteinte à la sécurité nationale. C'est aussi la prévention en liaison avec l'administration pénitentiaire, les services de renseignement, les représentants du culte musulman et des formations d'imams pour lutter contre la radicalisation en milieu carcéral avec un suivi psychologique et éducatif sur des détenus qui pourraient basculer, faute de ce suivi. Cet axe implique aussi de généraliser le régime juridique de l'enquête sous pseudonyme, de faciliter l'exploitation du renseignement par l'allongement de la durée de conservation de certaines données, notamment d'interception de sécurité.

Le troisième axe consiste à soutenir et orienter les familles. C'est l'objet du numéro vert mais aussi du réseau d'orientation et de soutien déconcentré, piloté par le préfet et le procureur. Autour d'eux, dans le respect de la confidentialité, je souhaite que les services de l'éducation nationale et des collectivités territoriales puissent agir ensemble lorsque des signes de décrochage ou de risque de basculement apparaissent.

Quatrième axe : communiquer, sensibiliser et former. Ceci recouvre des projets expérimentaux en vue d'actions de contre-propagande, l'implication des autorités religieuses en vue d'élaborer un contre-discours, sensibiliser les familles, les éducateurs, les travailleurs sociaux aux signes de la radicalisation, la création d'une cellule nationale interministérielle d'appui, le renforcement de la coopération internationale. Tous les pays de l'Union européenne sont confrontés aux mêmes contraintes de dépôts et de suivi. Il faut travailler ensemble pour faire face à ces mêmes difficultés.

Vous constatez l'approche répressive, qui relève particulièrement du ministère de l'intérieur, mais il y a aussi le volet éducatif qui associe d'autres ministères : l'approche est globale.

Je veux vous dire que zéro précaution face à un tel phénomène aboutit à 100 % de risque potentiel mais 100 % de précaution, ce n'est pas le risque zéro. Nous ne sommes jamais à l'abri de l'arrivée subite d'un ressortissant étranger comme Nemmouche en Belgique.

S'agissant de la situation humanitaire évoquée par M. Leconte, je vous confirme que des jeunes basculent en raison d'images diffusées sur le net par des groupes terroristes. Une fois qu'ils ont basculé pour des raisons initialement humanitaires, ils s'engagent dans des actions qui n'ont rien à voir avec des actes que l'humanité dicterait. Selon les témoignages recueillis, ils ne fréquentent pas l'action humanitaire mais la violence dans sa forme la plus brutale jusqu'au meurtre et à la décapitation. Cette tromperie est consubstantielle à l'endoctrinement. J'ai vu ces vidéos diffusées sur internet conduisant à des endoctrinements pour des motifs apparents « humanitaires » : c'est une propagande qui instrumentalise une situation humanitaire à des fins de basculement vers la violence brutale sans détour.

En matière de délits sur internet, la technique peut mettre en échec la loi pour la régulation, comme le soulignait M. Leconte. Cependant, cet espace de liberté qu'est internet ne peut être un espace où tout est permis, y compris l'expression de la haine, et ce, en dépit du premier amendement auquel se réfèrent souvent les Américains. La liberté ne peut justifier la présence sur internet de blogs, de tweets, de vidéos, de sites qui forment un vecteur de haine. Ce combat doit être mené à l'échelle européenne en lien avec les Américains pour rappeler les fournisseurs d'accès à internet à leur responsabilité éthique, sous peine de voir toutes les règles républicaines être transgressées et mises à mal.

Vous évoquez la sécurisation de l'espace Schengen. C'est l'objet du *Passenger name record* (PNR) afin de rendre possible l'échange d'informations, dans le strict respect des libertés publiques, pour sécuriser nos aéroports, nos voies de circulations contre ceux qui présentent un risque pour notre sécurité.

Monsieur Collombat, le terrorisme n'est effectivement pas une nouveauté. Mais sa forme actuelle est inédite.

M. Pierre-Yves Collombat. – Il y en aura une autre forme demain. Il faut avoir une vision d'ensemble !

M. Bernard Cazeneuve, ministre. – Justement ! Elle est d'autant plus insidieuse qu'elle est mutante. Ce que vous exprimez dans votre question rejoint les préoccupations du Gouvernement et les échanges avec mes homologues européens. Les acteurs en face de nous sont dans la dissimulation. J'ai été très frappé de voir sur des sites internet qui expliquent comment se dissimuler de ses parents pour basculer sans laisser l'inquiétude poindre au sein de la famille. Parmi les familles que j'ai reçues, le témoignage d'une mère qui a perdu ses deux enfants en Syrie m'a terrifié et glacé. Elle m'a expliqué qu'elle avait vu apparaître les signes de la radicalisation de ses fils, s'en était inquiété auprès d'eux qui l'avaient rassuré ; les signes avaient alors disparu avant qu'ils ne partent au moment où elle s'apaisait. Elle a découvert que les sites qui avaient convaincu ses fils de partir comportaient des conseils de dissimulation pour rassurer ses proches.

Lorsque les personnes qui sont parties reviennent après avoir connu des atrocités que je ne détaillerai pas, elles ne sont pas indemnes. Le traumatisme psychologique est tel qu'il rend tout possible.

À cet égard, le concept de « loup solitaire » n'a pas de sens car si l'individu agit seul, l'endoctrinement n'est pas un acte solitaire. Ces individus sont sur notre territoire. Sans faire peur, il faut dire la vérité sur ce phénomène et s'armer pour y faire face. Désormais, le risque est d'une autre nature : il ne provient plus de personnes qui viennent d'ailleurs pour perpétrer sur notre sol des attentats puis repartir. Ceci implique de nouvelles organisations, d'autres formes de coopération européenne. Il faut avoir conscience de la nature du risque pour le combattre, sans remettre en cause les libertés publiques qui ne sont pas négociables.

Je voudrais maintenant répondre à Mme Esther Benbassa et à M. Jean-Pierre Vial qui m'ont interrogé sur le lien existant entre la violence des islamistes radicaux et religion. Ce qui me frappe, dans les profils des personnes qui passent à l'acte, c'est leur ignorance totale de ce que sont les religions. Ce n'est pas la rencontre avec des imams radicaux dans les mosquées qui conduit au basculement, mais la violence et la manipulation sectaire organisées par le biais d'Internet, l'ignorance de ce qu'est la religion permettant ensuite le passage à l'acte. Comme vous l'avez dit très justement, M. Christian Cointat, l'islam de France et l'islam en général sont tout à fait étrangers à ce dévoiement.

Mme Esther Benbassa. – Mais pourquoi certains jeunes en particulier sont-ils si sensibles à ce discours ?

M. Bernard Cazeneuve, ministre. – Je vais donner quelques éléments du portrait psychologique de ceux qui passent à l'acte, mais j'assume les interrogations que ces éléments vont susciter. Beaucoup de ceux qui basculent ont été d'abord des délinquants...

Mme Esther Benbassa. – ... de petits délinquants !

M. Bernard Cazeneuve, ministre. – ... petits délinquants, certes. Mais ils basculent dans l'islam radical pour plusieurs raisons. Certains peuvent passer à l'acte parce qu'en ne bénéficiant pas de suivi après l'emprisonnement, ils sont progressivement enkystés dans une forme de relégation et d'échec. Certains passent à l'acte car la fréquentation de ces sites d'endoctrinement, de ces blogs de propagande les conduit à une forme de nihilisme très nouveau où la mort est presque sacralisée et n'est qu'une étape vers une vie ultérieure présentée comme idéale. C'est une duperie majeure !

Mais quelle que soit la cause, rien ne peut excuser ni expliquer la violence et les crimes qui sont perpétrés. Nous devons nous attaquer, de façon préventive, à ce qui peut empêcher le basculement, mais nous ne pouvons pas sous ce prétexte, trouver dans l'examen des causes une excuse quelconque aux faits qui sont commis, tellement ceux-ci sont monstrueux. Nous devons aussi avoir un discours très clair sur ce sujet, sinon, nous nous désarmons face à un phénomène qui doit être condamné fermement.

À M. Gérard Longuet, qui m'interrogeait sur la précision des chiffres avancés tout à l'heure, je réponds que ce sont des ordres de grandeur. Ils sont précis grâce au travail des services et ils sont en permanence actualisés. Cela mobilise des moyens humains significatifs et ces moyens vont être encore accrus, dans le cadre de la réforme de la DGSJ, car nous avons prévu de procéder à des recrutements. Le ministère de l'intérieur est en lien avec les autres ministères et l'approche de cette question est interministérielle, ce qui permet de travailler ensemble, et de donner tous les éléments aux personnes en responsabilité pour prendre les décisions adéquates.

Le président a posé une dernière question, relative au décret interdisant l'accès aux sites pédopornographiques, prévu par la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure du 14 mars 2011. Le travail se poursuit, en concertation avec les opérateurs. Dans sa décision sur la conformité de cette loi à la Constitution, le Conseil constitutionnel a confirmé que le blocage des sites pour des considérations d'ordre public nécessitait qu'on indemnise les opérateurs, et c'est pour cela que le décret n'est pas encore publié. Je souhaite que ce décret soit pris.

M. Jean-Pierre Sueur, président : J'avoue ne pas bien comprendre pourquoi il faudrait indemniser des fournisseurs d'accès pour un préjudice tenant à ce que des sites pédopornographiques soient bloqués. Je constate que cette loi a été votée en 2011, et que le décret n'a toujours pas été publié ; on peut souscrire à votre proposition de bloquer les sites de propagande pour le terrorisme, mais avec l'espérance que cela puisse être appliqué rapidement.

Je voulais aussi vous remercier pour votre précision et pour les éléments donnés. Vous trouverez au Sénat des interlocuteurs particulièrement disponibles pour travailler sur ces questions.

La réunion est levée à 19 h 15

Mercredi 11 juin 2014

- Présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président -

La séance est ouverte à 9 h 05

Nomination d'un rapporteur

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Nous avons à désigner un rapporteur sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. J'ai reçu la candidature de M. Delebarre...

M. Jean Louis Masson. – Ce texte est le plus important que nous ayons eu à examiner depuis des années. Compte tenu de ses conséquences, il serait opportun de commencer par un tour d'horizon au sein de la commission et de choisir le rapporteur parmi ceux qui représentent l'opinion majoritaire. Je n'ai rien contre M. Delebarre, mais le rapporteur doit refléter l'opinion de la majorité de la commission sur ce texte – à mon avis très pernicieux.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Nous avons toujours respecté la règle que le rapporteur rapporte l'opinion de la commission, quelles que soient ses opinions personnelles. Si nous ne votons pas le texte, M. Delebarre représentera l'opposition de la commission.

Sur un texte comme celui-là, il faut se donner le temps de la réflexion ; contre certaines instances qui voudraient que tout aille très vite, je suis un défenseur du temps parlementaire. Il a été acquis à la conférence des présidents que, même si ce texte est examiné en procédure accélérée, il fera l'objet de deux lectures devant chaque assemblée : c'est un engagement du Gouvernement. Ainsi, même si nous en faisons une première lecture en juillet, ce projet de loi reviendra devant nous en octobre ou novembre. Il serait d'ailleurs utile que les groupes en parlent, afin que les questions de cartes ne donnent pas lieu à un trop grand nombre d'amendements.

M. Jean-Jacques Hyst. – On prend le problème à l'envers : on commence par délimiter de grandes régions, en prévoyant que les départements disparaîtront petit à petit...

M. Jean-René Lecerf. – Ils seront « dévitalisés » !

M. Jean-Jacques Hyst. – Il n'est pas intéressant d'avoir de grandes régions – dont certaines aux contours bizarres – si on ne s'attaque pas d'abord aux compétences, sauf à avouer qu'il ne s'agit que de retarder de six mois les élections. Nos collègues Raffarin et Krattinger prônent dans leur rapport de grandes régions avec des compétences stratégiques il suffit de s'y reporter.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Nous ferions mieux d'en rester là, sinon nous allons avoir séance tenante le débat qui doit avoir lieu dans quinze jours ou trois semaines...

M. René Vandierendonck. – Nous avons obtenu, Monsieur Hyst, que deux lectures du projet aient lieu. En tant que rapporteur du texte sur les compétences, j'ai demandé que le débat à leur sujet ait lieu concomitamment.

Mon travail s'inscrit dans le droit fil du rapport Krattinger – Raffarin : je ne veux pas œuvrer au dépérissement, à la dévitalisation ou à l'extinction des départements.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Confirmons donc la nomination de M. Delebarre ; l'important est que nous puissions rediscuter le texte en octobre ou novembre.

M. Jean Louis Masson. – Quid de la période de comptes de campagne pour les prochaines élections régionales et cantonales ? Si en septembre ou octobre on décide de décaler les élections, le plan de financement s'étalera sur un an et demi. On marche sur la tête ; le Gouvernement, comme à son habitude, fait n'importe quoi. Nous devons débattre des incidences directes et indirectes de ce projet de loi.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Il y a des précédents : chaque fois que les élections ont été retardées, les comptes de campagne ont commencé un an avant la date effective.

M. Michel Delebarre est nommé rapporteur sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

Modification du Règlement du Sénat afin de rééquilibrer la composition des commissions permanentes - Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine ensuite le rapport de M. Alain Anziani sur la proposition de résolution n° 521 (2013-2014) de MM. Daniel Raoul et Raymond Vall tendant à modifier le Règlement du Sénat afin de rééquilibrer la composition des commissions permanentes.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Je donne la parole à M. Anziani, mais il est possible que les auteurs de la proposition de résolution décident au terme de notre réunion de la retirer.

M. Alain Anziani, rapporteur. – Deux membres éminents de notre assemblée, MM. Daniel Raoul et Raymond Vall, ont déposé une proposition de résolution tendant à modifier le règlement du Sénat afin de rééquilibrer la composition des commissions permanentes. La réforme constitutionnelle de 2008 avait porté de six à huit le nombre maximal de nos commissions permanentes. Nous avons décidé en 2011 de créer la commission du développement durable par scission de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, ses soixante-dix-huit membres se répartissant à égalité entre les deux nouvelles commissions. L'expérience a montré que cet effectif de trente-neuf membres dans chacune n'était pas suffisant pour la charge de travail qui leur incombe, en particulier lorsqu'elles ont à examiner des textes complexes comme la loi dite « ALUR ». La proposition de résolution vise donc à changer le nombre de sénateurs par commission, sauf pour celles des lois et des finances, dont l'effectif resterait de quarante-neuf.

Les auditions que j'ai menées ont conduit à trois observations.

La première a trait au calendrier : certains de nos collègues se demandent en effet pourquoi examiner cette résolution juste avant le renouvellement du Sénat, plutôt que de

laisser à la nouvelle majorité le choix de cette modification. Cette première objection en cache ou en recoupe une seconde : la scission de la commission de l'économie était-elle une bonne idée ? Certains posent la question de la réunification au nom de la connexité des sujets et de la rationalisation des moyens. Enfin, troisième observation, d'ordre pratique, si nous ne procédons pas à cette modification maintenant, nous devons reconstituer en l'état nos commissions en octobre et nous devons tout recommencer quelques mois plus tard.

M. Pierre-Yves Collombat. – Nous sommes l'une des commissions qui ont le plus de textes à examiner et nous n'avons que 49 membres ! La difficulté est de retirer des membres à certaines commissions, mais je ne vois pas en quoi diminuer le nombre des commissaires de certaines commissions pose problème. Certes, cette proposition n'est pas urgente, mais j'y suis favorable.

M. Jean Louis Masson. – Lorsqu'on a tronçonné une commission pour en créer deux, j'étais perplexe : était-il pertinent de séparer les problèmes environnementaux des problèmes économiques ou industriels ? Mais les raisons qui ont motivé la scission n'étaient pas de cohérence... Je voterai contre la proposition : que ceux qui ont décidé la scission de la commission de l'économie en assumant les conséquences.

M. Yves Détraigne. – Ce rééquilibrage est un cautère sur une jambe de bois : on retrouvera les mêmes problèmes de commissions qui se marchent sur les pieds. C'est ce que nous avons dit lors de la scission... Le système antérieur fonctionnait bien. Mieux vaut garder le système en l'état jusqu'après les élections sénatoriales et revenir ensuite aux six commissions. Nous voterons contre la proposition de résolution.

M. Jean-Jacques Hyest. – Nous n'étions pas favorables à l'augmentation du nombre des commissions lors de la révision constitutionnelle. On constate en lisant le règlement qu'il a fallu préciser à l'extrême les attributions de la commission du développement durable : elle traite des mêmes problèmes que celle des affaires économiques, mais d'un autre point de vue. Ayons le courage de reconnaître que la scission n'était pas une bonne idée, même si le développement durable est dans l'air du temps...

Le nombre de commissaires n'est pas en rapport avec le nombre de dossiers traités : les deux commissions qui ont le moins de membres, les lois et les finances, ne sont pas celles qui travaillent le moins !

On s'apercevra aussi que diminuer le nombre de commissaires dans certaines commissions posera problème.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Il y a deux débats différents sur cette proposition.

L'un, récurrent, sur la pertinence de la scission et l'opportunité de l'existence d'une commission du développement durable. À cet égard, je souligne que la commission créée s'intitule commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire. J'ai beaucoup insisté sur la présence du terme « aménagement » : selon moi, il faut beaucoup d'industrie et d'innovation pour faire un bon environnement. Je m'oppose à une écologie qui ne serait pas humaniste et oublierait qu'il n'y a d'environnement que par et pour l'homme.

Imagine-t-on un Président de la République qui formerait un Gouvernement sans ministre de l'environnement ? Et je ne suis pas sûr que la prochaine majorité, quel que soit le résultat des prochaines élections, supprime la commission du développement durable...

Daniel Raoul m'a dit toutefois qu'il retirerait sa proposition si ce matin une majorité se prononce contre.

L'autre problème concerne le nombre des commissaires par commission. Dès lors qu'il y a sept commissions, la proposition de résolution me paraît de parfait bon sens : toutes les commissions auraient le même nombre de membres. La commission de la culture et celle des affaires sociales se plaignent ? Mais si certains devaient se plaindre, ce serait nous qui avons à étudier la moitié des lois...

D'ailleurs, est-on plus efficace à soixante-dix qu'à cinquante ? Et encore faut-il que les commissaires soient présents aux réunions...

M. Jean-Jacques Hyest. – Ce matin, nous sommes vingt-cinq...

M. Patrice Gélard. – Le président a devancé mon propos : ce n'est pas en étant plus nombreux que l'on travaille mieux. Ainsi, le nombre des membres de la commission des lois est satisfaisant. Cette proposition de résolution est malvenue, puisqu'elle risque d'être refusée par la prochaine majorité. Laissons le nouveau Sénat décider !

M. Vincent Capo-Canellas. – Pour avoir siégé à la commission de l'économie avant la fusion puis dans les deux commissions en question, je puis vous dire qu'à soixante-dix-huit il n'est pas facile de travailler. Quel sens y avait-il à scinder la commission de l'économie, alors que l'énergie, par exemple, continue à relever des affaires économiques tandis que son impact environnemental est étudié par la commission du développement durable ? Il en va de même du logement. L'aménagement est passé du côté du développement durable, mais l'urbanisme est resté aux affaires économiques. Puisque nous avons un ministère chargé de l'ensemble des questions d'énergie, pourquoi n'y aurait-il pas une commission correspondante ?

Il faudrait au reste que les commissions aient les moyens nécessaires à leur travail.

Mme Catherine Troendlé. – Le groupe UMP n'était pas favorable à la scission de la commission de l'économie en 2011. Il y a manifestement un problème d'absentéisme dans ces commissions.

La plupart des textes donnent lieu à la saisine de deux commissions, l'une au fond, l'autre pour avis, ce qui n'est guère valorisant.

Pourquoi nous précipiter sur cette résolution alors que nous sommes à quelques semaines d'un renouvellement du Sénat ? Le groupe UMP envisage la réunification des deux commissions, qui conduira aux réductions de dépenses qu'attendent nos concitoyens.

M. René Vandierendonck. – Il nous arrive souvent de demander l'avis des autres commissions !

En fait, les commissions sont trop nombreuses et pâtissent de l'absentéisme de leurs membres. De surcroît, la charge de travail est inégalement répartie entre les commissions.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Le problème n'est pas tant le nombre des commissions permanentes que celui des autres instances. Il n'y a pas grand monde à certaines réunions de délégations... À l'exception évidemment de la délégation à la décentralisation, n'est-ce pas, madame Gourault !

M. Jean-Jacques Hyest. – Et personne parfois dans certaines instances, comme la commission de contrôle de l'application des lois !

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Cela rend parfois service d'avoir des places à proposer, en période d'élections...

M. Alain Anziani, rapporteur. – La règle de l'équilibre du nombre de sénateurs par commission vient de l'Assemblée nationale : le nombre de députés est divisé par huit.

Quant à la création de la commission du développement durable, on n'imagine pas un Gouvernement qui ne comporterait pas de ministère consacré à ce domaine. Pourquoi en irait-il différemment ici ?

Il est vrai qu'il y a dans le travail des commissions un grand déséquilibre : les rapports législatifs sont fournis par la commission des lois à 42,16 % et par celle des affaires sociales à 25,37 % ; pour les rapports budgétaires et les rapports d'information, la commission des finances devance toutes les autres.

Dans l'ensemble, la commission des lois et celle des finances assument chacune quasiment le quart du travail législatif et de contrôle.

J'ai rapporté par ailleurs une proposition de résolution sur l'absentéisme dont je souhaite l'inscription à l'ordre du jour ; celle que nous examinons ce matin est, elle, inscrite en séance le 16 juin...

En ce qui concerne les moyens humains, trois administrateurs supplémentaires seront affectés aux commissions.

Nous proposons uniquement un amendement, de pure forme, qui modifie l'article 2.

L'amendement n° 1 est adopté.

La proposition de résolution n'est pas adoptée

Le sort de l'amendement examiné par la commission est retrace dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 2 Entrée en vigueur de la résolution			
M. ANZIANI, rapporteur	1	Rédactionnel	Adopté

Création des polices territoriales et dispositions relatives à leur organisation et leur fonctionnement - Examen du rapport et du texte de la commission

Puis la commission examine le rapport de Mme Virginie Klès et le texte qu'elle propose pour la proposition de loi n° 553 (2012-2013) de MM. François Pillet et René Vandierendonck visant à créer des polices territoriales et portant dispositions diverses relatives à leur organisation et leur fonctionnement.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Nombre de personnalités éminentes se sont penchées sur le berceau de cette proposition de loi.

Les polices municipales ont été officialisées il y a vingt-cinq ans et continuent de se développer au fil des lois. Ce texte propose la fusion des corps de gardes champêtres et de policiers municipaux. Le nouveau corps serait celui des polices territoriales. La fusion se ferait à droits constants pour chacun des corps, l'ensemble des missions et des pouvoirs des gardes champêtres étant conservé : le texte prévoit bien de faire la somme des attributions des deux cadres d'emplois existants.

Le choix du nom de « policier territorial » répond au souci de créer une nouvelle entité, en allant dans le sens de l'intercommunalité et en ancrant ce corps de fonctionnaires dans les territoires. Il rappelle également que les policiers municipaux sont des fonctionnaires territoriaux, non des fonctionnaires d'État ou des supplétifs de fonctionnaires d'État. Certains ont, à l'inverse, défendu l'extension du titre de « policier municipal » afin de maintenir le lien entre les maires et ces fonctionnaires, et surtout d'éviter les coûts matériels d'un changement d'appellation. Étant pour ma part favorable au changement de dénomination, je vous présenterai les amendements nécessaires.

L'article 13 du texte propose de simplifier la rédaction des articles du code général des collectivités territoriales touchant le pouvoir de police générale des maires. Il est vrai qu'il donne en l'état l'impression d'un inventaire à la Prévert. Je propose toutefois de modifier cet article 13 en y remplaçant l'expression « moralité publique » par « prévention et surveillance du bon ordre », conformément à la rédaction du code de la sécurité intérieure. Il conviendrait également d'ajouter la police des campagnes aux missions générales des polices territoriales, afin de souligner que l'on conserve bien les missions spécifiques des gardes champêtres.

Ce texte comporte aussi un volet important sur les obligations de formation ; je proposerai, avec l'accord des auteurs, un amendement visant à y soumettre particulièrement les agents de surveillance de la voie publique (ASVP), pour lesquels aucune obligation de ce genre n'existe. Le texte prévoit également la formation des policiers municipaux et des gardes champêtres aux fonctions qu'ils n'exercent pas aujourd'hui.

Une école nationale de la police municipale est-elle pour autant nécessaire ? Elle aurait l'inconvénient de singulariser les policiers municipaux par rapport aux autres fonctionnaires territoriaux ; or, le Centre national de la fonction publique territoriale (Cnfpt) a souligné l'importance de formations communes pour développer une histoire et une culture communes, ainsi qu'une bonne connaissance réciproque de fonctionnaires qui seront amenés à travailler ensemble, notamment en matière de voirie, d'urbanisme, d'occupation de la voie publique. La formation commune n'empêche pas le Cnfpt d'améliorer ses formations, ni de passer des conventions avec la police et la gendarmerie nationales pour développer des

formations techniques communes. Les policiers territoriaux sont des fonctionnaires territoriaux qui ont en plus une spécialité dans la sécurité.

Malgré des débats nourris avec l'administration, les auteurs du texte ont jugé bon que l'attestation de fin de formation initiale délivrée par le Cnfpt fasse partie intégrante du dossier d'agrément des policiers territoriaux. On a opposé une différence de nature entre l'agrément qui couvrirait le champ moral et l'attestation qui validerait des capacités professionnelles. Cette distinction n'est pas justifiée. Dans la pratique, la prise en compte des capacités professionnelles d'un candidat est plutôt favorable à son recrutement. En tant que maire, j'ai effectué un recrutement sur un poste d'animateur jeunesse. J'ai sélectionné un candidat sur ses capacités professionnelles. L'extrait de casier judiciaire que j'ai reçu plus tard indiquait qu'à 18 ans, ce jeune homme avait été interpellé pour conduite en état d'ivresse ayant provoqué un accident sans victime. Cela n'a pas empêché qu'il se rachète et développe les capacités professionnelles requises pour le poste. Si je n'avais pu considérer cette évolution, je ne l'aurais pas recruté. L'attestation complète le dossier d'agrément par des informations sur les capacités professionnelles et sur la personnalité du candidat. En cas de demande d'armement par le maire, elle jouera un rôle déterminant dans la décision du préfet. Parmi nos interlocuteurs, les procureurs se sont déclarés favorable à l'introduction de l'attestation dans le dossier ; les préfets y sont opposés ; le CNFPT y est favorable malgré un allongement probable du délai de titularisation des officiers territoriaux.

Un amendement prévoit que les agents de surveillance de la voie publique (ASVP) soient soumis à une formation avant d'assumer leurs fonctions sur le terrain.

Le texte favorise l'intercommunalité dans la mise en œuvre des procédures. Il propose d'attribuer le titre d'officier de police judiciaire aux présidents d'EPCI. La fonction d'OPJ est peu utilisée par les maires ; il n'est pas utile de la généraliser.

La création d'un conseil intercommunal de sécurisation et de prévention de la délinquance n'empêchera pas la création de sous-commissions travaillant dans un cadre à géométrie variable : elles s'adapteront plus facilement aux évolutions de la délinquance.

Les conventions de coordination définiront les rapports de l'État avec les collectivités. Pratiquement tous les acteurs auditionnés se sont déclarés favorables à ce que ces conventions de coordination soient cosignées par le procureur, car son implication améliorera leur fonctionnement. La création d'un comité de suivi des conventions de coordination garantira qu'elles ne resteront pas une coquille vide. Les collectivités territoriales et leurs interlocuteurs étatiques sont remis sur un pied d'égalité de droits et de décisions, pour favoriser une action en partenariat. Si la généralisation des conventions de coordination est une bonne chose, les rendre obligatoires reste plus difficile, car cela représente beaucoup de changements en peu de temps pour les petites communes rurales. Les conventions de coordination préciseront les possibilités de consultation des fichiers administratifs et les modalités de communication entre les forces de sécurité étatiques et territoriales ; elles sont obligatoires pour le travail de nuit des policiers territoriaux ainsi que pour leur armement, et elles détermineront leur doctrine d'emploi. Avant de les rendre obligatoires, il serait bon que les maires des petites communes aient eu suffisamment de temps pour définir les missions de leurs agents territoriaux.

Un amendement propose d'encadrer les centres de surveillance urbains, d'y définir clairement les missions des différents agents qui y travaillent et d'introduire une obligation de formation pour certaines missions. Le texte n'aborde pas le volet social ; des

négociations sont néanmoins en cours sur le sujet. On a constaté un mouvement de détachement d'un certain nombre de fonctionnaires de la sécurité – policiers ou gendarmes nationaux – vers les collectivités territoriales. À l'inverse, les policiers municipaux ont peu l'occasion de migrer vers les corps étatiques. Les fonctionnaires d'État qui intègrent la police municipale font souvent valoir leur statut et leur ancienneté pour obtenir des postes d'encadrement au détriment de leurs collègues locaux. Un sentiment d'injustice légitime se développe chez les policiers municipaux qui craignent que les contraintes budgétaires favorisent un mouvement de contingentement du nombre de chefs de service de police municipale pouvant se voir attribuer l'échelon sommital dans les communes de plus de 10 000 habitants. Le maire ou le président de l'Epci sait le niveau de responsabilité qu'il confie à ses agents territoriaux. Ce niveau n'a rien à voir avec le nombre d'habitants de la commune. La notion de contingentement n'apparaît pas légitime, même si cela ne relève pas de la loi.

Je laisserai Catherine Troendlé vous présenter ses amendements sur les brigades vertes et sur les mesures transitoires concernant les policiers municipaux recrutés dans le cadre des parcs naturels régionaux.

M. François Pillet. – Le rapporteur a su trouver des justifications supplémentaires à cette proposition de loi. Je la remercie pour son exposé clair, malgré l'aspect parfois technique des modifications statutaires proposées. Le rapport que nous avons fait avec M. Vandierendonck a montré qu'un pragmatisme non partisan s'impose pour traiter des activités des polices municipales, qu'il s'agisse de leurs missions ou de l'utilisation de la vidéosurveillance. Derrière des mots différents, les situations étaient quasi identiques à Évry et à Nice. À Lille, à Cannes, Amiens, Dijon ou Nice, combien de caméras ? Le pragmatisme a lissé les divergences qui existaient encore il y a quelques années. La création de la police territoriale favorise la cohérence et l'homogénéité, en fusionnant les activités, notamment celles des gardes champêtres. La formation est un volet important de la proposition de loi. Les ASVP constituent un champ d'emplois non contrôlés, dont les activités sont parfois à la limite de la légalité. J'étais partisan d'imposer sans délai l'obligation des conventions de coordination. Toutefois, le rapporteur nous dit qu'elles restent indispensables pour toute modification de la doctrine d'emploi des policiers municipaux. Cet argument me convainc qu'un délai est possible avant de rendre le texte obligatoire.

M. René Vandierendonck. – Conformément à ce qu'avait demandé Mme Assasi, nous avons eu un débat avec le ministre de l'Intérieur, et nous avons mené au Sénat une concertation avec les directions des ministères concernés. La discussion reste ouverte sur la question de l'appellation. Les mesures proposées sur les conventions de coordination, sur l'accès aux moyens de radiocommunication, les conditions de légalité de la vidéoprotection, l'urgence et l'importance de la formation répondent aux demandes de l'AMF et font progresser le débat. Le Sénat a réussi à s'entendre au-delà des clivages habituels. Dans un dernier effort collégial, nous devons ouvrir l'accès aux fichiers administratifs : celui des immatriculations, des voitures volées... C'est indispensable.

M. Vincent Capo-Canellas. – Je salue le talent du rapporteur. Nous avons trouvé un consensus sur un sujet important pour nos concitoyens et pour les communes. En tant qu'élus de banlieue, je connais la réalité de la délinquance ! Je salue le pragmatisme des auteurs de la proposition de loi qui reconnaissent à la police municipale un rôle utile, distinct de celui de l'État.

J'ai un doute sur le changement de dénomination proposé : la symbolique compte pour le corps des officiers municipaux. L'adjectif « municipal » les distingue de la police nationale. Si on le change, il faudra aussi changer les logos sur les voitures, sur les uniformes, etc.

La formule retenue pour l'attestation de fin de formation initiale est intéressante. Elle ne doit pas pour autant allonger les délais. L'enquête du préfet dure six mois, pendant lesquels l'agent n'est pas habilité. Le dispositif des articles 14 et 15 est clair sur la question des délais. L'amendement du rapporteur va également dans le bon sens.

Dans les communes de plus de 10 000 habitants, la fonction de chef de service de police municipale doit pouvoir être acquise par un agent qui travaille dans la police municipale s'il en a les compétences. Je suis maire d'une ville de 15 000 habitants, dont le chef de la police municipale a décidé de partir pour être chef de service ailleurs. Le taux de délinquance atteignait les 95 pour mille, ramené à 65 pour mille grâce à la police municipale et la vidéosurveillance. Le rôle du chef de la police municipale est primordial ; il doit pouvoir être fidélisé.

Quand j'ai créé une police municipale dans ma commune, je l'ai armée sans en faire un débat. J'ai autorisé l'utilisation des flashballs par la police municipale sans en faire non plus un débat. J'ai eu raison, car lors d'une bataille rangée entre cités, les flashballs ont été une arme efficace pour la police municipale qui intervenait seule. Les conventions de coordination sont une bonne chose, tant qu'on laisse au maire une marge de décision sur le niveau d'armement qu'il souhaite donner à sa police. Le sujet n'a rien de politique, il relève du pragmatisme.

M. Jean-René Lecerf. – Je m'associe aux louanges adressées au rapporteur. On ne pourra pas éluder la question de la reconnaissance d'un pouvoir de police générale au président de l'Epci, notamment dans les grandes agglomérations. La situation des polices municipales d'agglomération est abracadabrantesque. Les policiers sont sous l'autorité du maire et leur action s'arrête aux frontières de la commune, frontières que les délinquants ignorent. L'utilisation de la vidéoprotection varie d'une agglomération à l'autre. En prévision de l'Euro 2016, certaines collectivités s'inquiètent pour la surveillance des stades et des lieux de rassemblement. Mutualiser la vidéoprotection, le centre de surveillance urbain, la société en charge du transport serait une solution efficace d'un point de vue économique et financier. Il ne serait pas bon d'attendre la suppression des communes pour développer une compétence de police générale.

Je suis en désaccord avec l'article 18 qui supprime les conseils locaux. La taille des communes est un facteur important ; jusqu'à 40 000 habitants, la mesure ne serait pas gênante. Dans les communes de 200 à 250 000 habitants, les conseils intercommunaux sont des grand-messes qui durent toute la journée. Supprimer les conseils locaux mettrait fin au concept d'une police de proximité. Dans l'agglomération de Lille, il serait aberrant de gérer tout à la fois Lille-Roubaix-Tourcoing, Péronne-en-Mélantois, ville du président de Lille métropole, et Bouvines – 1214 ! – ville du vice-président.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je suis d'accord sur le fond avec cette proposition de loi. Les différences qui séparent police rurale et police municipale s'amenuisent ; auparavant, les gardes champêtres avaient plus de compétences que les policiers municipaux : ce n'est plus le cas. L'ensemble du texte me paraît satisfaisant, à quelques détails près. Le diable est dans les détails... Je suis d'accord avec mon collègue Capocanellas sur le

changement de dénomination. Des difficultés pratiques s'y opposent. Comment écrire « police territoriale » sur les voitures ? C'est deux lettres de plus ! Et la dénomination « police municipale » est passé dans l'usage.

J'ai lu avec intérêt l'amendement qui supprime la notion de moralité publique à l'article 13. C'est entièrement justifié. Comme M. Lecerf, je pense qu'il y a un problème au niveau intercommunal. Le vent est à la suppression des communes, mais on ne règlera pas le problème en attendant que les choses se fassent. Récemment, le tribunal administratif a mis en cause la responsabilité d'un maire pour ne pas avoir assuré la tranquillité aux abords d'équipements intercommunaux !

Les petites communes ont des problèmes à recruter. Imposer une formation initiale est de bon sens, mais pose problème. Souvent, les gardes champêtres sont débauchés chez les voisins. On pourrait améliorer le recrutement en permettant une embauche à charge dans un délai limité d'organiser une formation.

M. Philippe Kaltenbach. – Je me félicite de ce texte qui est une co-production législative. Il a été porté par une majorité de l'opposition, travaillé avec le Gouvernement et les élus, et nous sommes parvenus à un consensus sur des questions complexes. L'évolution proposée est positive. Les gardes champêtres sont rassurés sur le maintien de leur spécificité. Les conventions de coordination doivent être renforcées. Le texte permet des avancées sur la codification des missions des centres chargés de la surveillance urbaine. La délivrance d'une attestation de fin de formation facilitera le recrutement. Nous nous félicitons du consensus dont ces mesures font l'objet. La dénomination est une question délicate. La dénomination de « police territoriale » est séduisante intellectuellement, car elle est en phase avec la réalité qui se dessine. Un changement de dénomination se heurterait néanmoins à des difficultés techniques et financières. L'accès aux fichiers est essentiel pour la police municipale. Il doit être encadré par un suivi et un contrôle.

Le groupe socialiste est favorable à ce texte. Les amendements corrigeront les points qui font débat.

Mme Éliane Assassi. – En janvier 2013, le rapport de nos collègues Vandierendonck et Pillet montrait que la réflexion sur la police municipale avait évolué. Je reste convaincue que la sécurité n'est pas du ressort municipal, mais concerne l'État. Néanmoins, la proposition de loi fait avancer le débat. J'ai rencontré les syndicats de gardes champêtres et de policiers municipaux : ils approuvent les mesures proposées, même si des revendications persistent. Pour éviter le développement d'une sécurité à double vitesse, il faudrait à terme créer un grand service public regroupant la police municipale, la police nationale et la gendarmerie.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – La dénomination a fait l'objet de remarques récurrentes. Le pragmatisme invite à conserver « police territoriale » par souci de clarté du texte. Il sera toujours temps en séance de revenir à « police municipale ». Je n'ai pas de chiffrage précis sur le coût que représenterait un changement de dénomination ; nous l'aurons lundi. Peut-être faudrait-il avancer de manière progressive sur un sujet qui ne donne lieu à aucune opposition dogmatique.

Des possibilités existent pour déléguer aux présidents d'Epci un certain nombre de pouvoirs en cas de manifestations sportives importantes et pour mutualiser les forces de sécurité. Rien n'empêche le Cispd de déléguer à un groupe local un certain nombre d'actions.

Dans mon territoire, qui est petit et rural, le Cispd prend les grandes décisions, puis décline des fiches d'action qu'il confie à la police locale.

Monsieur Collombat, quand on recrute un candidat en le récupérant dans un autre département, l'agrément le suit, ne laissant place à aucun délai. Le Cnfpt travaille à améliorer sa réactivité sur la formation initiale.

Madame Assassi, la généralisation des conventions de coordination pourrait être la première étape menant à la création d'un grand service public de sécurité.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er}

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Mon amendement n° 6 mentionne explicitement la police des campagnes.

M. François Pillet. – Nous y sommes favorables compte tenu des précisions que vous avez données dans votre exposé.

L'amendement n° 6 est adopté.

Article additionnel après l'article 1^{er}

M. René Vandierendonck. – L'amendement n° 2 garantit une période transitoire lorsque les gardes champêtres sont recrutés par des syndicats mixtes ou par des EPCI.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – L'avis est favorable sous réserve de transférer l'article avant l'article 22 et de ne pas codifier la disposition proposée, car il s'agit de mesures transitoires. Il faudrait également préciser au deuxième alinéa que les gardes champêtres concernés sont recrutés « à la date de publication de la loi ».

L'amendement n° 2 est adopté sous réserve de ces modifications.

Article 3

L'amendement rédactionnel n° 7 est adopté.

Article additionnel après l'article 3

Mme Virginie Klès, rapporteur. – L'amendement n° 8 prévoit les mesures transitoires résultant de l'intégration des gardes champêtres dans le nouveau cadre d'emplois unifié.

L'amendement n° 8 est adopté.

Article 4

L'amendement de cohérence rédactionnelle n° 9 est adopté.

Les amendements de coordination n^{os} 10 et 11 sont adoptés.

Article 5

L'amendement de cohérence rédactionnelle n° 12 est adopté.

L'amendement de précision n° 13 est adopté.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – L'amendement n° 14 tire les conséquences des modifications introduites dans le cadre de l'environnement par la loi du 16 juillet 2013.

L'amendement n° 14 est adopté.

Article 6

L'amendement de cohérence rédactionnelle n° 15 est adopté.

Article 8

L'amendement de cohérence rédactionnelle n° 16 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° 17 est adopté.

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'article 9 est adopté.

Article 10

L'amendement de coordination n° 18 rectifié est adopté.

Article 12

L'amendement rédactionnel n° 19 est adopté.

Article 13

Mme Virginie Klès, rapporteur. – L'amendement n° 39 substitue à la notion de moralité publique celle plus précise de prévention et de surveillance du bon ordre.

L'amendement n° 39 est adopté.

Articles additionnels après l'article 13

Les amendements n^{os} 26, 20, 23, 21, 22, 24 et 25 sont adoptés et deviennent des articles additionnels.

Article 14

L'amendement de coordination n° 27 est adopté.

Article 16

Mme Virginie Klès, rapporteur. – L'amendement n° 28 supprime la mention de la fonction d'officier de police judiciaire attribuée au président de l'Epci, car elle serait contre-productive.

L'amendement n° 28 est adopté.

Article 17

Mme Virginie Klès, rapporteur. – L'amendement rectifié n° 29 intègre les modifications législatives intervenues depuis la rédaction de la proposition de loi.

L'amendement rectifié n° 29 est adopté.

Article 18

L'amendement rectifié de rédaction n° 30 est adopté.

Article 19

Mme Virginie Klès, rapporteur. – L'amendement n° 32 abaisse le seuil à partir duquel une convention de coordination est obligatoire à 4 agents, et non plus 5.

M. François Pillet. – Je suis favorable à cet amendement en raison des précisions qui ont été apportées par le rapporteur.

M. René Vandierendonck. – J'ai le même avis.

L'amendement n° 32 est adopté.

L'amendement n° 31 devient sans objet.

Article 21

Mme Catherine Troendlé. – Je remercie mes collègues Vandierendonck, Pillet et Klès pour l'écoute attentive qu'ils m'ont accordée. Dans le Haut-Rhin, nous avons la brigade verte, syndicat mixte de gardes champêtres. La loi d'amélioration de la décentralisation du 5 janvier 1988 a prévu, grâce à l'amendement de MM. Goetschy, Schielé et Haenel, la mise en commun des gardes champêtres de collectivités réunies dans un syndicat mixte. Ces brigades vertes réunissent 58 gardes champêtres ainsi que des personnels administratifs et techniques bénéficiant d'un contrat unique d'insertion. Elles couvrent 308 communes. Les gardes champêtres sont répartis sur 10 postes et les patrouilles travaillent sept jours sur sept et 365 jours par an. La structure est financée pour moitié par le conseil général et pour moitié par les communes. Elle travaille en partenariat avec la région, le conseil général, la gendarmerie et la police. La brigade verte est un pilier de la sécurité et de la tranquillité des habitants. L'organisation répond aux besoins des petites communes et les coûts sont répartis. Au vu de sa parfaite efficacité, nous aurions pu envisager une généralisation de ce droit local spécifique. En tout cas, je ne souhaite pas que la situation des départements d'Alsace-Moselle soit modifiée. C'est pour cela que j'ai déposé l'amendement n° 4 qui propose de supprimer l'article 21.

M. Jean-Pierre Michel. – L'existence du droit local dans les trois départements est un principe fondamental reconnu par les lois de la République. Le législateur doit néanmoins veiller à ce que le champ d'application de ce droit local ne s'accroisse pas. Je suis défavorable à l'amendement n° 4.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Cet amendement supprime l'article 21 qui soumet la nomination des futurs agents de police territoriale en Alsace Moselle au droit commun : nomination par le maire et agrément par le préfet et le procureur, puis assermentation. Tous les policiers territoriaux étant concernés et pas seulement les garde-champêtres, le droit local s'en trouverait étendu, ce qui n'est pas envisageable. Avis défavorable.

M. Alain Richard. – Je n'ai pas la même lecture de la décision du Conseil constitutionnel. Pour lui, une réforme législative ne doit pas se traduire par une extension des spécificités du droit local. Autrement dit, dans un secteur où il n'existe pas de spécificités, le législateur ne peut en créer. En revanche, il est tout à fait possible de modifier des dispositions dans un domaine où il en existe.

En outre, le dispositif prévu est assez utile pour tout le territoire, car les possibilités de coopération et de mutualisation intercommunales en matière de police municipale sont exagérément restrictives.

M. Jean-Jacques Hyest. – C'est vrai !

M. Alain Richard. – Une habitude mentale a été prise, de considérer que la mutualisation des moyens de police municipale n'est possible que dans le cadre d'un EPCI à fiscalité propre. Or la grande majorité de ces EPCI ne la souhaitent pas et les différences de situation entre grandes et petites communes la rendent très compliquée. Pourquoi ne pas permettre aux communes volontaires de passer par un syndicat pour mettre en commun certaines fonctions de police municipale ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Je partage l'avis de M. Richard.

M. André Reichardt. – Moi aussi. Dans sa décision du 5 août 2011, le Conseil constitutionnel a considéré que les dispositions législatives et réglementaires particulières aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ne peuvent être aménagées que dans la mesure où les différences de traitement qui en résultent ne sont pas accrues et que leur champ d'application n'est pas élargi. Ici, il ne s'agit pas d'aménager des dispositions du droit local, mais de ne pas les supprimer.

Si à chaque fois que nous examinons un texte, on ne peut maintenir les dispositions locales pour éviter un écart trop important avec le droit général, le droit local est destiné à mourir. Or, les Alsaciens y sont attachés.

M. René Vandierendonck. – M. Pillet et moi-même avons relayé les préoccupations de nos collègues : un de nos amendements garantit l'originalité du système tout en ménageant une transition.

Il existe 13 400 syndicats intercommunaux dont 5 800 inclus dans le périmètre d'un EPCI à fiscalité propre : il n'est donc pas anormal de rechercher une cohérence spatiale.

Votons l'amendement de repli et ouvrons le débat sur le pouvoir réglementaire des régions et des collectivités territoriales.

M. François Pillet. – Par cohérence, je m'abstiendrai. Si par hasard, l'analyse de la décision du Conseil constitutionnel qu'a fait notre collègue se révélait inexacte et que ce texte soit déclaré inconstitutionnel, la spécificité tomberait immédiatement.

M. René Garrec. – C'est vrai !

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Je reste défavorable à cet amendement, d'autant qu'il s'agit des policiers territoriaux qui seront recrutés demain et les garde-champêtres en feront partie. Or, ils ne répondraient pas aux mêmes conditions de nomination, d'agrément et d'assermentation que les autres policiers territoriaux de France.

L'amendement n° 4 est adopté et l'article 21 est en conséquence supprimé.

Les amendements n°s 3 et 5 deviennent sans objet.

Article additionnel après l'article 21

M. René Vandierendonck. – L'amendement n° 1 propose d'encadrer les conditions d'emploi des agents de surveillance de la voie publique (ASVP).

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Mon amendement n° 36 répond à cette problématique. Je demande donc le retrait de celui-ci.

L'amendement n° 1 est retiré.

Articles additionnels avant l'article 22

Mme Virginie Klès, rapporteur. – En cas de changement de collectivité de recrutement, l'amendement n° 37 prévoit la transmission au préfet et au procureur de la République du dossier d'agrément de l'agent.

L'amendement n° 37 est adopté et devient un article additionnel.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – L'amendement n° 34 modifie le code de la route pour permettre un accès direct des policiers territoriaux au fichier national des permis de conduire.

L'amendement n° 34 est adopté et devient un article additionnel.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Je viens d'évoquer l'amendement n° 36 relatif aux ASVP, qui sont des agents communaux agréés par le procureur de la République et assermentés. Un décret en Conseil d'État précisera les conditions de leur emploi sur la voie publique et fixera leur équipement.

M. Pierre-Yves Collombat. – Ces personnels ont un rôle en matière de police assez limité : la formation qui est ici prévue va dissuader nombre de collectivités d'en recruter.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Cette formation initiale est prévue et budgétée par le CNFPT, et elle est assez courte.

M. Vincent Capo-Canellas. – Une formation est nécessaire, car parfois les ASVP sortent de leurs missions et sont incorporés dans des patrouilles. Pour autant, cette formation doit être courte. Si elle est vécue comme une obligation de plus, nous manquerons notre cible.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Mme le rapporteur le dira en séance publique pour éclairer les débats.

M. Pierre-Yves Collombat. – Pourquoi ne pas fixer un seuil de population pour imposer cette formation ?

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Déposez un amendement d'ici lundi !

M. Pierre-Yves Collombat. – Si l'amendement de notre rapporteur est voté, nombre de communes ne recruteront plus d'ASVP.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Plutôt que fixer un seuil, peut-être pourrions-nous viser la nature des missions.

M. François Pillet. – Ne transigeons pas sur la formation. De nombreuses interventions d'ASVP sont totalement irrégulières.

M. Alain Richard. – N'exagérons pas non plus l'importance de cette contrainte qui est du reste, je le signale, de nature réglementaire...

En outre, les automobilistes sont de plus en plus procéduriers : nos ASVP doivent savoir qu'une partie de leurs actes sera contestée. Enfin, mieux vaut ne pas être trop rigides sur la délimitation des activités des ASVP et des policiers municipaux.

L'amendement n° 36 est adopté et devient un article additionnel.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – L'amendement n° 33 traite des assistants temporaires des agents de police territoriale (ATPT) : aujourd'hui, ils ne sont pas armés mais relèvent tout de même d'un double agrément, procureur et préfet. Aux termes de l'amendement, un décret en Conseil d'État devra préciser leurs missions, pour qu'ils ne deviennent pas des supplétifs des policiers municipaux – et pour ne mettre personne en danger.

L'amendement n° 33 est adopté et devient un article additionnel.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – L'amendement n° 35 traite des centres de surveillance urbains (CSU). Il a été envisagé de les raccorder aux forces de sécurité de l'État mais cela n'est pas possible par l'application de l'article 40 de la Constitution sur les irrecevabilités financières. Lors du débat en séance publique, nous interrogerons le ministre sur ce point.

M. Vincent Capo-Canellas. – Cet amendement est extrêmement restrictif par rapport à la pratique actuelle. En outre, il est contraire aux conventions de coordination qui déterminent les conditions dans lesquelles la police municipale et le CSU transmettent les images à la police nationale. Ici, il est écrit que les CSU participent aux tâches administratives

des agents de la police territoriale. Dès lors, le CSU n'informerait plus la police nationale de la commission des faits. Je souhaiterais que l'on rectifie l'amendement pour qu'il ne soit plus fait référence aux tâches de police administrative.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Pourquoi ne pas nous proposer un amendement lundi prochain ?

M. Alain Richard. – Ce nouvel article est-il vraiment utile ? Le droit des CSU est stabilisé et les gouvernements successifs n'ont pas souhaité y revenir. Or ce texte, même sous amendé, interdit toute utilisation en flagrance. Les agents de surveillance, qui ne sont pas tous des agents de police municipale, ne pourront alors transmettre les images. Il faut au moins les autoriser à passer un appel radio, ce qu'interdit cette rédaction. Où est l'intérêt de cet amendement ?

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Je le maintiens car des dérives ont été relevées, notamment à cause de l'absence de formation juridique des opérateurs. Ils sont en outre tiraillés entre la loi informatique et liberté et le code de sécurité intérieure. Il convient donc de former ces personnels. En revanche, j'accepterai un amendement de M. Capocanellas.

M. Alain Richard. – Si votre souci est la formation, le premier alinéa de l'amendement n'est pas nécessaire.

M. René Vandierendonck. – Je suis d'accord avec cette remarque.

M. Jean-Jacques Hyest. – Pourquoi réglementer à l'excès ? Il suffit de dire que ces agents doivent être formés ! De plus, les opérateurs affectés peuvent être des agents territoriaux s'ils visionnent des immeubles ou des établissements publics mais ils doivent être des agents de police territoriale s'ils visionnent la voie publique. Quelle complexité...

En outre, n'importe quel agent public doit aviser l'autorité judiciaire lorsqu'un délit est commis : que faites-vous de l'article 40 du code de procédure pénale ? Enfin, il est inconcevable de multiplier les structures territoriales alors que les commissariats devraient surveiller la voie publique et traiter les problèmes.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Compte tenu de ces remarques, je retire mon amendement et j'en rédigerai un autre d'ici lundi.

M. François Pillet. – Très bien.

L'amendement n° 35 est retiré.

Article 22

L'amendement rédactionnel n° 38 est adopté.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retrace dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Missions des agents de police territoriale			
Mme KLÈS, rapporteur	6	Intégration de la police des campagnes au sein des missions des polices territoriales	Adopté
Article additionnel après l'article 1^{er}			
MM. VANDIERENDONCK et PILLET	2	Dispositions transitoires pour la fusion des autorités d'emploi	Adopté avec modification
Article 3 Abrogation des dispositions générales régissant les gardes champêtres			
Mme KLÈS, rapporteur	7	Rédactionnel	Adopté
Article additionnel après l'article 3			
Mme KLÈS, rapporteur	8	Dispositions transitoires pour l'intégration des gardes champêtres dans le corps unifié des polices territoriales	Adopté
Article 4 Coordinations			
Mme KLÈS, rapporteur	9	Cohérence rédactionnelle	Adopté
Mme KLÈS, rapporteur	10	Coordination	Adopté
Mme KLÈS, rapporteur	11	Coordination	Adopté
Article 5 Coordinations			
Mme KLÈS, rapporteur	12	Suppression d'une coordination inutile	Adopté
Mme KLÈS, rapporteur	13	Précision	Adopté
Mme KLÈS, rapporteur	14	Rectifications rédactionnelles	Adopté
Article 6 Coordinations			
Mme KLÈS, rapporteur	15	Cohérence rédactionnelle	Adopté
Article 8 Coordinations			
Mme KLÈS, rapporteur	16	Suppression de la référence à un article redondant	Adopté
Mme KLÈS, rapporteur	17	Rédactionnel	Adopté
Article 10 Coordinations			
Mme KLÈS, rapporteur	18	Coordination	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
	rect.		
Article 12 Coordinations			
Mme KLÈS, rapporteur	19	Précisions rédactionnelles	Adopté
Article 13 Pouvoir de police générale du maire			
Mme KLÈS, rapporteur	39	Substitution de la notion de prévention et surveillance du bon ordre à celle de moralité publique	Adopté
Articles additionnels après l'article 13			
Mme KLÈS, rapporteur	20	Coordination	Adopté
Mme KLÈS, rapporteur	23	Coordination	Adopté
Mme KLÈS, rapporteur	21	Coordination	Adopté
Mme KLÈS, rapporteur	22	Coordination	Adopté
Mme KLÈS, rapporteur	24	Coordination	Adopté
Mme KLÈS, rapporteur	25	Coordination	Adopté
Article 14 Transmission préalable à l'agrément du certificat de formation initiale			
Mme KLÈS, rapporteur	27	Coordination	Adopté
Article 16 Attribution aux présidents d'établissements publics de coopération intercommunale de la qualité d'officier de police judiciaire			
Mme KLÈS, rapporteur	28	Suppression de l'article	Adopté
Article 17 Transfert de la compétence de police des transports au président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de transports			
Mme KLÈS, rapporteur	29 rect.	Rédactionnel	Adopté
Article 18 Suppression de la coexistence de CLSPD et de CISPD sur le même ressort			
Mme KLÈS, rapporteur	30 rect.	Rédactionnel	Adopté
Article 19 Conventions de coordination			
Mme KLÈS, rapporteur	32	Définition et régime des conventions de coordination	Adopté
Mme KLÈS, rapporteur	31	Définition et régime des conventions de coordination	Retiré

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 21 Nomination des gardes champêtres en Alsace-Moselle			
Mme TROENDLÉ	4	Suppression de l'article	Adopté
Mme TROENDLÉ	3	Période transitoire avant l'application du droit commun de la mutualisation des agents	Tombe
Mme TROENDLÉ	5	Maintien du dispositif spécifique de recrutement d'agents par des groupements de collectivités	Tombe
Article additionnel après l'article 21			
MM. VANDIERENDONCK et PILLET	1	Encadrement de l'emploi d'agent de surveillance de la voie publique	Retiré
Articles additionnels avant l'article 22			
Mme KLÈS, rapporteur	37	Transmission des éléments d'agrément en cas de changement du lieu d'affectation de l'agent de police territoriale	Adopté
Mme KLÈS, rapporteur	34	Accès direct au fichier national des permis de conduire	Adopté
Mme KLÈS, rapporteur	36	Encadrement de l'emploi d'agent de surveillance de la voie publique	Adopté
Mme KLÈS, rapporteur	33	Encadrement des fonctions d'assistant temporaire des agents de police territoriale	Adopté
Mme KLÈS, rapporteur	35	Centres de supervision urbaine	Retiré
Article 22 Coordination générale			
Mme KLÈS, rapporteur	38	Rédactionnel	Adopté

Permettre aux candidats de se présenter aux élections municipales avec la nuance « sans étiquette » dans les communes de moins de 3 500 habitants - Examen du rapport et du texte de la commission

Puis la commission examine le rapport de M. Jean-Patrick Courtois et le texte qu'elle propose pour la proposition de loi n° 418 (2013-2014) de M. Jean-Claude Carle et plusieurs de ses collègues tendant à permettre aux candidats de se présenter aux élections municipales avec la nuance « sans étiquette » dans les communes de moins de 3 500 habitants.

M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur. – M. Jean-Claude Carle a déposé une proposition de loi tendant à permettre aux candidats de se présenter aux élections municipales avec la nuance « sans étiquette » dans les communes de moins de 3 500 habitants.

Les élections municipales des 23 et 30 mars se sont déroulées sans dysfonctionnements majeurs malgré les innovations de la loi du 17 mai 2013. Les deux

importantes transformations de ce scrutin municipal sont l'abaissement à 1 000 habitants du seuil démographique à partir duquel l'élection a lieu au scrutin de liste à la représentation proportionnelle et non au scrutin majoritaire plurinominal ; et l'obligation, pour l'ensemble des candidats dans toutes les communes, de déposer une déclaration de candidature.

Cette dernière modification a eu des répercussions sur la collecte des données personnelles révélant l'appartenance politique des candidats et des élus. Cette question a suscité une vive émotion que les associations d'élus – AMRF et AMF en tête – ont relayée. La proposition de loi répond aux réactions des candidats et des élus qui, dans les communes comprises entre 1 000 et 3 500 habitants ont mal vécu l'obligation d'indiquer une nuance politique lors du dépôt des candidatures en préfecture.

Il convient tout d'abord de distinguer l'étiquette politique de la nuance politique. Le candidat choisit librement d'adopter ou non une étiquette politique et son choix s'impose à l'administration. Un élu a du reste la faculté de modifier son étiquette au cours de son mandat. Parallèlement, l'administration attribue une nuance politique aux candidats puis aux élus en fonction d'une nomenclature fixée par le ministère de l'intérieur et présentée au candidat lors du dépôt de candidature. Elle se fonde sur plusieurs éléments : soit le candidat en déclare une et l'administration la reprend à son compte, soit elle estime que cette nuance ne correspond pas à la réalité et elle choisit celle qui lui semble la plus adéquate. En tout état de cause, il n'existe pas de nuance « sans étiquette » mais seulement une rubrique « autres » dans laquelle figure, par exemple, les partis anti-fiscalistes, les partis religieux, les partis socio-professionnels, les partis régionalistes, le parti Pirate et même... le parti d'en rire !

Jean-Claude Carle estime qu'il y a une différence fondamentale entre la plupart des listes des petites communes qui se définissent comme « sans étiquette » et des listes « divers ». Les premières n'ont pas de sensibilité politique revendiquée, les secondes en ont une, *« même si elle est marginale, voire originale pour certaines d'entre elles »*.

Dans les communes de moins de 1 000 habitants, les candidats ne font pas l'objet d'un « nuancement » et, parmi les élus, seul le maire se voit attribuer une nuance politique. Pour les autres communes, un mandataire dépose la déclaration de candidature avec, éventuellement, une étiquette politique. L'administration opère ensuite son nuancement politique à partir des déclarations et des indices qu'elle peut recueillir.

Les candidats découvrent alors, parfois dans la presse, la nuance politique qui leur a été attribuée et qui reste conservée au sein du fichier géré par le ministère de l'intérieur. Cette situation crée des incompréhensions, voire des divisions internes à une même liste quand des candidats découvrent qu'ils ont été affublés d'une nuance politique dans laquelle ils ne se reconnaissent pas. C'est le cas évidemment des nombreuses listes d'union communale rassemblant des candidats de toutes tendances politiques, qui parfois ne connaissent pas les préférences politiques de leurs colistiers. Voyez dans combien de communes on ne trouve qu'une seule liste de candidats, généralement transpartisane. Aux dernières élections municipales, c'était le cas dans 41 % des communes de 1 000 à 3 500 habitants et dans 46 % des communes de 1 000 à 2 000 habitants.

Le texte prévoit de limiter le travail de nuancement aux communes de plus de 3 500 habitants. D'abord, la nuance politique ne doit pas être imposée à des candidats dans les communes de moins de 3 500 habitants où la constitution de listes ne correspond pas forcément au jeu politique national. Si un candidat veut choisir une étiquette politique, une nuance pourra lui être attribuée. S'il n'en choisit pas, il sera « sans étiquette », donc sans

nuance politique. Ensuite, il existe une marge d'erreur trop importante et ces informations qui sont utilisées le soir du scrutin pour donner des tendances nationales risquent de fausser l'exercice – des listes seront abusivement classées « divers gauche » ou « divers droite ».

Avant 2013, le travail de nuancage ne portait pas sur les communes de moins de 3 500 habitants ; le ministère de l'intérieur n'en était pas moins capable de dégager des tendances nationales.

Les deux amendements que je vous propose réécrivent formellement la proposition de loi, notamment en supprimant la codification proposée, en raison d'une mauvaise imputation dans le code électoral. Le premier amendement pose deux règles simples et claires : pour toute élection, un candidat ou un élu peut choisir son étiquette politique, ce qui est le droit actuel. S'agissant de la nuance politique, il faut distinguer deux situations : pour l'élection municipale dans les communes de moins de 3 500 habitants, aucune nuance politique ne serait attribuée si le candidat ou l'élu n'a pas lui-même fait connaître son étiquette politique. Pour les autres communes et les autres élections, le droit actuel demeurerait. Le second amendement assure l'application de ce texte dans les collectivités ultramarines régies par le principe de spécialité législative. Aucune disposition particulière n'est prévue pour les élections à l'étranger, notamment l'élection des conseillers consulaires, car je n'en ai pas perçu l'utilité. Nos collègues représentant les Français établis hors de France pourront susciter le débat par des amendements s'ils le souhaitent...

Je vous invite à adopter mes amendements et la proposition de loi ainsi modifiée.

M. Pierre-Yves Collombat. – Les dernières élections municipales ont profondément perturbé les maires, notamment dans les communes rurales. En revanche, je ne suis pas certain que ce problème bureaucratique relève de la loi.

M. Patrice Gélard. – Bonne remarque.

M. Pierre-Yves Collombat. – Dans certains départements, les sous-préfets, parfois les préfets, ont obligé les candidats à déclarer une étiquette, voire les ont affublés d'une étiquette dont ils ne voulaient pas. Mais tout cela relève de la gestion des préfets et non pas de la loi. Le nuancier, c'est une facilité que se donne l'administration mais qui n'a rien d'obligatoire.

M. Yves Détraigne. – Nous avons été interpellés par nombre de candidats aux élections municipales qui ne comprenaient pas qu'on puisse leur imposer une étiquette dont ils ne se réclamaient pas.

Dans ma commune de 4 800 habitants, j'ai constitué une liste d'union et chaque candidat a déclaré être sans étiquette. Or, certains avaient la carte d'un parti, socialiste par exemple. Finalement, nous avons été catalogués « divers droite » !

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Des socialistes catégorisés « divers droite », c'est curieux !

M. Yves Détraigne. – Ces étiquetages sont artificiels, surtout pour des élections locales.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Ce problème ne relève certes pas de la loi, mais ce texte nous offre l'occasion d'attirer l'attention du gouvernement sur ce problème.

M. Christian Cointat. – Cette question ne relève pas de la loi.

En outre, on se réfère encore au seuil de 3 500 habitants, mais celui-ci n'a plus lieu d'être puisque c'est à 1 000 habitants que le scrutin majoritaire remplace le scrutin de liste. Pourquoi dès lors opérer une distinction entre les communes de plus de 3 500 habitants et les autres ?

Le Gouvernement et les administrations, enfin, doivent respecter la volonté des candidats, ce qui est la moindre des choses dans une démocratie.

M. Jacques Mézard. – Pour que le ministère de l'intérieur nous entende, nous n'avons d'autre voie qu'une proposition de loi. Les candidats ont été obligés de choisir un positionnement politique ; ils ne s'y reconnaissaient pas, mais certains partis politiques ne s'y sont pas non plus retrouvés. Ce système n'a eu que des conséquences négatives et le présent texte est donc bienvenu.

M. Alain Richard. – Le travail d'analyse du ministère de l'intérieur n'est pas de pure perversion, il sert la science politique. Cependant, on est sans doute allé trop loin. En 1982, nous avons fixé, un peu au jugé, la barre à 3 500 habitants : elle est aujourd'hui acceptée par tout le monde car elle correspond dans les faits au seuil où une confrontation plus politique s'engage.

Lors de la réforme constitutionnelle de 2008, une nouvelle procédure pour nous adresser au gouvernement a été instaurée : la résolution. Pourquoi ne pas en voter une ? J'ajoute que l'addition des voix, incluant les communes de 1 000 habitants, ne sert pas à grand-chose. L'addition des voix aux élections législatives, aux régionales, a un sens, pas au niveau communal.

Mme Isabelle Lajoux. – Nous présenterons deux amendements pour, notamment, permettre aux candidats de se présenter avec l'étiquette « sans étiquette ».

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Oui : c'est alors cette déclaration qui vaudrait pour le nuance.

M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur. – Grâce au débat que nous aurons en séance, que la proposition de loi prospère ou non, le ministère de l'intérieur prendra conscience du problème et percevra l'écho de la violente protestation des élus locaux.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 1^{er}

M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur. – J'ai déjà présenté mon amendement n° 4 rectifié.

L'amendement n° 4 rectifié est adopté et l'article est ainsi rédigé.

L'amendement n° 2 rectifié devient sans objet.

Article 2

M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur. – L’amendement n° 5 étend cette loi outre-mer.

L’amendement n° 5 est adopté et l’article est ainsi rédigé.

L’amendement n° 1 rectifié devient sans objet.

Article additionnel après l’article 2

M. Jean-Patrick Courtois, rapporteur. – Cet amendement complète utilement les miens. Je suggère aux auteurs de l’amendement n° 3 de le rectifier pour le formuler ainsi :

Article 1^{er}, compléter ainsi cet article :

III. Lors du dépôt de la déclaration de candidature, la liste des nuances politiques est portée à la connaissance de la personne qui procède à ce dépôt. Cette personne est également informée du droit d’accès et de rectification dont disposent les candidats.

Mme Isabelle Lajoux. – J’accepte cette rectification.

L’amendement n° 3 rectifié est adopté.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retrace dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l’amendement
Article 1^{er} Recueil de l’étiquette politique et de la nuance politique des candidats et des élus			
M. COURTOIS, rapporteur	4	Règles sur l’enregistrement de l’étiquette politique et de la nuance politique	Adopté
Mme LAJOUX	2	Présentation de candidatures « sans étiquette »	Tombe
Article 2 Application outre-mer			
M. COURTOIS, rapporteur	5	Extension outre-mer	Adopté
Mme LAJOUX	1	Présentation des candidatures « sans étiquette »	Tombe
Article additionnel après l’article 2			
Mme LAJOUX	3	Information des candidats	Adopté avec modification

Création de sociétés d'économie mixte à opération unique - Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine ensuite le rapport de M. Jacques Mézard et le texte qu'elle propose pour la proposition de loi n° 519 (2013-2014), modifiée par l'Assemblée nationale, permettant la création de sociétés d'économie mixte à opération unique.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Nous examinons en deuxième lecture la proposition de loi de M. Jean-Léonce Dupont permettant la création de sociétés d'économie mixte à opération unique. Deux propositions identiques ont été déposées, une de M. Daniel Raoul, une autre de M. Antoine Lefèvre ici présent.

En première lecture, ce texte a été adopté au Sénat à l'unanimité ; il a également été soutenu par les diverses sensibilités politiques à l'Assemblée nationale. Il vise à créer une nouvelle forme de partenariat public privé (PPP) institutionnalisé, dont l'objectif est d'optimiser le fonctionnement des services publics locaux en réintégrant leur gouvernance au sein des collectivités territoriales tout en exploitant le savoir-faire du secteur privé, chargée d'exécuter par contrat une opération unique, pouvant consister en la réalisation d'un ouvrage ou en la gestion d'un service public. Ce montage juridique a été validé par la Commission européenne et la Cour de justice des communautés européennes.

Nous avons prévu une seule procédure de mise en concurrence, non pour l'attribution du contrat mais pour choisir la personne privée participant à cette SEM – les candidats devant faire la preuve de leur expertise technique, opérationnelle et budgétaire.

Pour nous, il ne s'agit pas de remplacer les PPP ni d'abandonner les formules traditionnelles de gestion des services publics locaux telle que la délégation de service public, mais de créer un outil supplémentaire au service de nos collectivités, à l'image des sociétés publiques locales créées en 2010 et qui fonctionnent bien.

En première lecture, nous avons assuré la sécurité juridique du dispositif afin de respecter les exigences communautaires en matière d'égalité de traitement, de transparence, de publicité des procédures. Nous avons écarté la dénomination de SEM-contrat, pour retenir celle de SEM à opération unique ou Semop, en insistant sur le champ d'intervention, limité à l'exécution d'un contrat unique. Nous avons clarifié les différentes étapes de création d'une SEM à opération unique et de conclusion du contrat, ainsi que la procédure de mise en concurrence pour la sélection de l'actionnaire privé, dans le cadre d'un appel public à manifestation d'intérêt.

À l'Assemblée nationale, la commission des lois a conforté la simplification du dispositif en réaffirmant le caractère unique de la procédure. Elle a substitué à la notion d'actionnaire opérateur celle d'opérateur économique pour désigner la personne privée participant au capital de la Semop. Elle a précisé que celle-ci devrait garder le même objet social pendant toute la durée de la concession, ce qui est logique. Elle a également prévu que la dissolution de la société pourrait intervenir de plein droit dans le cas où le contrat conclu entre elle et la collectivité prendrait fin avant la réalisation de l'opération, par accord ou par résiliation pour faute. Elle a en outre souhaité que la sélection du partenaire opérateur s'organise dans le strict respect des procédures de mise en concurrence existantes. Elle a par ailleurs supprimé la possibilité d'attribuer des contrats connexes ou de sous-traitance simultanément au choix de l'actionnaire opérateur. Enfin, elle a préféré l'établissement d'un

document de préfiguration prévoyant les caractéristiques, les modalités et le coût de la structure ainsi mise en place.

En séance publique, l'Assemblée a adopté six amendements, dont deux importants : plusieurs opérateurs économiques pourront être retenus pour créer une SEMOP s'ils constituent un groupement pour répondre à l'appel public de la collectivité. En outre, l'Assemblée a introduit un article 1^{er} *ter* qui prévoit, à l'instar de l'obligation existante pour les délégations de service public à une société publique locale, l'intervention de l'organe délibérant pour se prononcer sur le principe et sur la pertinence du recours à une SEM à opération unique.

J'ai reçu deux organisations professionnelles : le conseil national de l'ordre des architectes et le syndicat national de second œuvre. Certains comparent, à tort, la SEM à opération unique aux PPP qui ont été fortement critiqués en raison des risques financiers qu'ils engendrent parfois pour la collectivité publique et du poids de certains grands groupes dans ces montages. Pour la SEM à opération unique, des dispositions visent à protéger nos collectivités : la présidence de la SEM reviendra à la collectivité qui disposera aussi, au minimum, de la minorité de blocage. Enfin, les projets qui auront recours à un tel dispositif seront d'envergure plus modeste que ceux faisant l'objet de PPP. Certaines expériences ont conduit les collectivités à freiner la conclusion de tels partenariats.

Je vous propose donc d'approuver les modifications adoptées par l'Assemblée nationale et de voter ce texte conforme.

M. Jean-Jacques Hyest. – Les formes de SEM se multiplient. Cela marche bien, dites-vous : oui, jusqu'au jour où il y aura un problème. Soyons donc vigilants : j'approuve les modifications apportées par l'Assemblée.

Cependant, à quoi correspond juridiquement l'expression « opérateur économique » ? Quelle est cette catégorie ? Recouvre-t-elle une filiale de la Caisse des dépôts (CDC)^o ? Le terme inquiète un certain nombre d'opérateurs. Participer au capital d'une SEM, fort bien ; mais l'important, c'est le contrat...

M. Jean-René Lecerf. – Pour faire écho à ces remarques, je signale la réaction de l'Union nationale des services publics industriels et commerciaux (UNSPIC), qui réunit une grande partie des opérateurs économiques potentiels. Elle estime que la suppression par l'Assemblée nationale de la disposition qui permettait à l'actionnaire opérateur économique de joindre des projets de contrats de sous-traitance à son offre retire tout intérêt à la création de la SEM à opérateur unique. Désormais, l'actionnaire opérateur économique sera retenu sur la base d'une offre qui n'est pas engageante et de critères arbitraires dès lors que les conditions techniques et financières qui fondent son offre ne sont pas déterminées mais subordonnées à un appel d'offre dont on ignore par hypothèse quels seront les résultats.

Les opérateurs souhaitent s'engager dans un partage de risques avec le coactionnaire public. Mais sans contrat, ils ne pourront être solidaires du risque éventuellement créé. La disparition de cette disposition ne retire-t-elle pas beaucoup d'intérêt à une proposition de loi initialement novatrice ?

M. Antoine Lefèvre. – Elle reste néanmoins très intéressante. Je me réjouis que l'Assemblée nationale l'ait votée dans un quasi-consensus et sans apporter de modifications de fond. Je suis partisan d'un vote conforme, même si le texte n'est pas parfait.

La SEMOP va susciter des partenariats plus sécurisés et performants. Au moment où l'État réduit ses dotations aux collectivités, nous devons nous doter d'outils économiques innovants pour assurer le maintien de certains services publics de proximité.

M. Vincent Capo-Canellas. – Mon groupe partage cette approche. Les changements introduits par l'Assemblée nationale ne dénaturent pas le texte. Un vote conforme nous convient.

M. René Vandierendonck. – J'ai la même analyse que M. Jean-René Lecerf.

Mme Jacqueline Gourault. – La voix du Nord !

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Des représentants des sous-traitants nous ont saisis : ils craignent, à tort, de voir ressurgir les inconvénients des PPP, sur lesquels M. Hugues Portelli et moi-même préparons un rapport. La version de l'Assemblée nationale prend davantage en compte les sous-traitants, me semble-t-il, avec la procédure qui leur est spécifique. Ou n'ai-je pas bien compris ?

M. Jean-René Lecerf. – Si.

M. Jacques Mézard, rapporteur. – M. Jean-Jacques Hyest cite les filiales de la CDC à juste titre. Je crois pourtant solide l'explication donnée lors du débat à l'Assemblée nationale : si la notion de personne privée est employée par le code général des collectivités territoriales, elle ne correspond pas au vocabulaire de la commande publique, qui utilise la notion d'opérateur économique. Cela ne préjuge pas de la forme juridique du co-contractant.

M. Jean-Jacques Hyest. – C'est une dégradation ! Le code des marchés publics l'emporte sur le code général des collectivités territoriales... et peut-être sur le code civil ?

M. Jacques Mézard, rapporteur. – Nous avons retenu la notion de personne privée ; l'Assemblée a préféré une notion englobant plus facilement un certain nombre de structures. Cela ne fragilise pas le système ni ne crée de véritables difficultés. Je préférerais notre formulation mais ne crois pas qu'il y ait lieu de rouvrir le débat. L'Assemblée nationale affirme la maîtrise politique de la SEMOP d'entrée de jeu, avec un document de préfiguration. L'UNSPIC a l'habitude de s'agiter ; souvenons-nous de ses réactions lors du débat sur les sociétés publiques locales... L'ordre des architectes s'inquiète également de la difficulté à répondre en libéral à ces appels d'offres ; la possibilité de se présenter en groupement est néanmoins prévue. Les architectes demandent d'exclure du champ d'application le bâtiment et la construction... autant supprimer tout le texte ! Celui-ci n'est pas parfait, mais nous devrions, comme à notre habitude, faire confiance à l'intelligence des territoires.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

Moderniser diverses dispositions de la législation applicable dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin - Examen du rapport et du texte de la commission

Puis la commission examine le rapport de M. Jean-Pierre Michel et le texte qu'elle propose pour la proposition de loi n° 826 (2013-2013) tendant à moderniser

diverses dispositions de la législation applicable dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. – Le droit local alsacien-mosellan, que la proposition déposée par M. André Reichardt et certains membres de son groupe propose de moderniser, est issu des trois conflits mondiaux qui ont opposé la France et l'Allemagne, en 1870, en 1914 et en 1940. Par la loi du 17 octobre 1919, il fut décidé que certaines dispositions issues du droit de l'empire allemand continueraient à s'appliquer. Deux lois de 1924 l'ont confirmé, puis l'ordonnance du 15 septembre 1944 a intégré ce droit local dans la légalité républicaine. En pratique, le droit général est la règle et le droit local l'exception ; l'aménagement de ce dernier ne doit pas étendre son champ d'application.

Nos concitoyens des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle sont très attachés à ces dispositions, certaines parce qu'elles sont plus favorables, comme pour les retraites, d'autres parce qu'elles sont traditionnelles comme le Concordat ou parce qu'elles correspondent à la structure des métiers dans ces départements. Les lois votées gommant tout possible conflit de constitutionnalité, qui ne manquerait pas d'exister sinon, entre le Concordat et la laïcité, entre le régime spécial des retraites et l'égalité devant la loi sur tout le territoire, par exemple.

La proposition de loi comporte cinq titres, d'inégale importance. De toute ma vie parlementaire je n'ai eu autant de doutes et d'interrogations que pour écrire ce rapport et me prononcer sur le texte. Je suis neutre, je n'ai aucun intérêt dans cette affaire, j'ai entendu le maximum de gens pendant le temps imparti : les ministères du travail, de l'économie, de la justice ; la direction générale des collectivités locales ; l'Institut du droit local alsacien-mosellan ; les chambres régionales des métiers de Lorraine et d'Alsace, la confédération de l'artisanat d'Alsace, la fédération française du bâtiment du Haut-Rhin, les unions des corporations artisanales du Bas-Rhin et du Haut-Rhin et l'établissement public d'exploitation du livre foncier informatisé (Epelfi). Les divergences entre eux sont nombreuses.

Les trois premiers articles concernent les corporations. L'organisation des métiers dans ces départements repose en effet sur des chambres des métiers, des syndicats patronaux, mais aussi sur des corporations qui regroupent par département ou par arrondissement les artisans qui exercent exactement le même métier. L'adhésion à certaines est facultative, mais obligatoire à d'autres. Elles présentent un grand intérêt car elles exercent une mission de service public, tendant à valoriser un métier. Pour l'emploi, elles jouent un rôle fondamental : dans ces départements, l'apprentissage est très développé, or les corporations aplanissent les conflits et ont un œil sur les conventions d'apprentissage.

Hélas, elles ne semblent pas toujours reconnues. Ainsi un artisan contraint de cotiser auprès de deux corporations différentes a saisi le Conseil constitutionnel : celui-ci a estimé dans sa décision du 30 novembre 2012 que la cotisation obligatoire était contraire à la liberté d'entreprendre. Depuis, certaines corporations ont fait faillite, d'autres n'ont survécu qu'avec l'aide des chambres consulaires.

La proposition de loi met en place un nouveau dispositif de financement reposant sur une participation facultative des chambres des métiers et sur un système de redevance pour service rendu – qui pourrait ne pas être constitutionnel, puisque le Conseil interdit un financement qui ne serait pas volontaire. La réponse à M. Roland Ries de la ministre de l'artisanat est éloquente à ce propos. En outre, les acteurs locaux ne sont pas tous d'accord : si la Moselle voit cela de loin – les corporations ne doivent pas y être aussi prégnantes – le

président de la fédération du bâtiment du Haut-Rhin, qui regroupe plusieurs corporations, a demandé à être reçu pour s'opposer au « retour à l'ancien régime », selon ses propos.

Le second point concerne l'extension des compétences de l'Etablissement public d'exploitation du livre foncier informatisé (Epelfi). La publicité foncière relève en Alsace-Moselle du juge du livre foncier qui est un juge d'instance. Les relevés cadastraux, faits à la main, sont dans un état lamentable parce qu'ils ont été beaucoup manipulés et compulsés. Ils doivent donc être numérisés. Certains ont pris de l'avance, comme la communauté urbaine de Strasbourg. Mais Bercy, compétent normalement pour ces questions, et le ministère de la justice dont relève la tutelle de l'EPELFI, se renvoient la responsabilité du financement. Voilà où nous en sommes.

Le troisième point est le maintien de la taxe de riverains ; depuis sa création par l'empereur Guillaume 1^{er} – pour financer l'extension de Strasbourg – les communes d'Alsace-Moselle peuvent voter une telle taxe lorsqu'elles ouvrent ou viabilisent une nouvelle voie. Or, la loi de finances rectificative de 2010 a abrogé la taxe à compter du 1^{er} janvier 2015 : la proposition de loi vise à le pérenniser. Cela nécessite réflexion : le ministère de l'intérieur est hostile au rétablissement et la suppression a été faite avec l'accord explicite du rapporteur général du budget d'alors, M. Philippe Marini.

Je n'ai rien à dire sur le quatrième point, qui simplifie le droit des associations coopératives. Le cinquième point modernise le repos dominical ; en effet ; la loi qui fut si difficile à voter ne s'applique pas en Alsace-Moselle. Les dimanches et le vendredi saint, tout est fermé... en principe. Si cela est vrai pour les grandes surfaces, chacun ferme les yeux sur les petits commerces ouverts le dimanche matin à Strasbourg. Une convention a été signée pour libéraliser l'ouverture des commerces le vendredi saint et trois dimanches, avant Noël. Tous, y compris dans le Bas-Rhin, estiment qu'il faut attendre la mise en œuvre de l'accord du 6 janvier 2014 et la poursuite des négociations avec les organisations syndicales de salariés pour la détermination des compensations. Si les Alsaciens sont favorables à une extension de l'ouverture le dimanche, les Mosellans sont beaucoup plus réservés. Pour le président de la chambre de commerce de Lorraine, le dimanche est sacré.

Mme Catherine Troendlé. – C'est pour cela qu'il ne faut pas que nous fusionnions !

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. – Par respect pour le droit local et déférence envers la proposition de loi, je voulais proposer un renvoi en commission et la création d'un groupe de travail, à l'initiative de notre commission mais ouvert à d'autres parlementaires ; je découvre ce matin un amendement très complexe d'André Reichardt sur le droit de l'indivision avec trois pages d'exposés des motifs – c'est dire – afin de résoudre un conflit entre la doctrine alsacienne-mosellane et une jurisprudence de la Cour d'appel de Metz. Je doute fort que ces dispositions, même votées par le Sénat, prospéreraient face à l'opposition du gouvernement. Vous contenteriez-vous d'un vote au Sénat, pour des raisons qui m'échappent ou plutôt que je ne veux pas entendre ? Si vous n'êtes pas d'accord avec le renvoi en commission...

Mme Catherine Troendlé. – Non, nous ne le sommes pas !

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. – Je vous proposerai dès lors des amendements de suppression sur tous les articles sauf deux, ceux consacrés aux associations coopératives et à la prescription acquisitive en matière cadastrale.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Il est vrai qu'un *gentlemen's agreement* veut que les textes des propositions de loi émanant de l'opposition arrivent, sauf accord de leur auteur, intacts en séance publique.

Mme Catherine Troendlé. – Cet accord interdit le renvoi en commission des propositions de loi sauf accord de l'auteur, je remercie le président de le rappeler. Si nous créons un précédent dans ce domaine, cela n'aura plus de fin.

M. André Reichardt. – Je remercie sincèrement M. Jean-Pierre Michel de son travail sur ce dossier, complexe aux yeux de tous ceux qui ne pratiquent pas le droit alsacien-mosellan. Il est normal que M. Michel ait des doutes... La règle au Parlement semble être plutôt de ne pas toucher au droit local, faute d'y comprendre quelque chose. Notre vaillant rapporteur a cependant commis quelques erreurs, que je lui signalerai, dans son rapport.

Les corporations de droit local, à ne pas confondre avec celles condamnées par la loi Le Chapelier, ne sont pas contraires à la liberté d'entreprendre, bien au contraire ! Il faut seulement réorganiser leur financement, urgemment puisque le Conseil constitutionnel a jugé inconstitutionnelle l'obligation inscrite en droit local. Il est possible de retenir des modalités qui existent ailleurs en France, outre-Vosges, dans la France de l'intérieur, comme nous disons. Nous ne demandons rien de plus ! Lorsque vous parlez de dérogation au droit commun, c'est faux : les redevances pour service rendu existent dans le droit général. Cette disposition n'augmente pas la distance entre ce dernier et le droit local, elle la réduit.

Le financement de la numérisation du cadastre ne serait pas prévu ? Allons : les trois conseils généraux se sont engagés à le financer. C'est si vrai que la direction générale des finances publiques, en l'occurrence la sous-directrice, Mme Catherine Brigant, m'a transmis une proposition d'amendement que je déposerai si le gouvernement ne le fait pas : *« L'Epelfi contribue également à la modernisation de l'archivage de la documentation cadastrale des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle dans des conditions déterminées par l'administration chargée du cadastre. »* Cela me convient parfaitement ! Si tout le monde est d'accord, pourquoi ne pas le faire ?

Nous souhaitons maintenir la taxe de riverains qui doit être abrogée à partir du 1^{er} janvier 2015, au motif qu'elle est remplacée par la taxe locale d'aménagement, alors qu'elle a une utilité spécifique. Ainsi la viabilisation, à des fins de lotissement, d'un chemin de terre qu'empruntent aujourd'hui deux exploitants agricoles ayant construit des habitations devrait pouvoir être financée non seulement par les futurs acheteurs du lotissement, mais aussi par ces deux riverains, ce que ne permet pas la taxe locale d'aménagement.

Mme Catherine Troendlé. – Ce n'est que justice.

M. André Reichardt. – Si nous laissons passer le délai, il ne sera plus possible de restaurer la taxe. Je remercie le rapporteur de n'avoir formulé aucune remarque à propos des dispositions sur les associations coopératives, que nous modernisons. Il y a un consensus général sur le cinquième point, les règles applicables en matière de repos dominical. Cela fait deux ans que l'Institut du droit local travaille sur le sujet. J'ai les e-mails de toutes les parties, qui souhaitent que l'on intègre dans la loi l'accord de janvier 2014 sur l'indemnisation des salariés. J'ai répondu que je ne pouvais pas le faire : il a été présenté à la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) pour extension ; laissons faire la procédure. Cela ne fait pas obstacle à son application dans les mois qui viennent. Vous proposez, monsieur Michel, de supprimer cet article 8 et écrivez

que les différents acteurs considèrent pertinent d'attendre la mise en œuvre de l'accord qui devrait être prochainement étendu : c'est faux. Pourquoi cet amendement de suppression ?

N'étant pas un ayatollah du droit local, je suis prêt à examiner tous les amendements. J'ignore pourquoi M. Roland Ries et Mme Patricia Schillinger ne s'engagent pas plus pour soutenir ces mesures, car tout le monde y a intérêt ! Après le 1^{er} janvier 2015, ce sera trop tard pour la taxe : or, les maires l'attendent.

M. Jean-Jacques Hyst. – Contrairement à ce que vous laissez entendre, nous nous sommes souvent occupés de droit local : nous avons découvert à cette occasion la faillite civile, que nous avons conservée. Il s'agit ici d'établir le texte de la commission – ou de ne pas adopter de texte, permettant ainsi un débat en séance publique, au lieu de conserver seulement un ou deux articles ! Notre rapporteur présenterait ses amendements en séance. C'est ainsi que nous avons procédé pour la proposition de loi de Mme Dini.

Mme Catherine Troendlé. – Exactement !

M. Jean-Jacques Hyst. – Le rapport n'est pas superficiel, loin s'en faut. Notre rapporteur a effectué un travail de fond. Il y a un amendement intéressant sur le partage notarié. Il faut nous permettre de débattre en séance.

M. André Reichardt. – La proposition de loi vise aussi à régler cette question. Mon amendement n° 1 trouve sa source dans une étude de l'Institut de droit local et a reçu l'aval de la Commission d'harmonisation du droit local, dont je suis le président, et qui est constituée exclusivement de juristes. Mais s'il gêne, je peux le retirer.

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. – Je ferai ce que veut la commission. Mettons le texte aux voix, il sera adopté et je le rapporterai comme tel. Ce qui est proposé sur les corporations ne rallie pas toutes les organisations, la fédération française du bâtiment du Haut-Rhin y est hostile et le gouvernement s'y oppose. La redevance s'apparente à une taxe supplémentaire sur les entreprises, qui ne semble pas pertinente au moment où nous voulons alléger leurs charges. Je n'ai, certes, pas entendu les conseils généraux ; je pourrais le faire si un renvoi en commission était décidé ! Sont-ils décidés à partager les frais de numérisation ? Je l'ignore. Ce que je sais, c'est que le ministère de la justice s'oppose absolument à l'extension en l'absence d'un accord avec Bercy. La pérennisation de la taxe de riverains pourrait être inconstitutionnelle : c'est une forme d'extension du droit local. Cette taxe a été supprimée au profit de la taxe locale d'aménagement sur tout le territoire.

Mme Catherine Troendlé. – Elle reste en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2015.

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. – Uniquement pour laisser le temps de la transition.

M. Jean-Jacques Hyst. – Il est tout à fait possible de supprimer la suppression.

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. – Quant aux dimanches, les personnes auditionnées ont été très claires : elles ne veulent pas du texte en l'état. Nous comprenons bien pourquoi les chambres veulent ajouter la convention avec les salariés dans la loi : c'est pour être confortées par rapport aux salariés.

EXAMEN DES AMENDEMENTS***Article premier***

L'amendement n° 3 n'est pas adopté.

Article 2

L'amendement n° 4 n'est pas adopté.

Article 3

L'amendement n° 5 n'est pas adopté.

Article 4

L'amendement n° 6 n'est pas adopté.

Article 6

L'amendement n° 7 n'est pas adopté.

Article 8

L'amendement n° 8 n'est pas adopté.

Article additionnel après l'article 8

M. Jean-Pierre Michel, rapporteur. – Je n'ai pas d'avis sur l'amendement n° 1, trois pages compactes que je découvre ce matin. La Cour de cassation a-t-elle été saisie de ce conflit de droit local ? Ce serait utile. Et si tel est le cas, attendons de connaître sa position. Le sujet est trop complexe : retrait, sinon avis défavorable.

M. André Reichardt. – Je maintiens l'amendement, afin que la discussion ait lieu également sur ce point en séance publique.

L'amendement n° 1 est adopté.

M. Jean-Jacques Hyst. – Tout cela est dû au fait que la loi de 2006 n'a pas supprimé la loi de 1924, et que le droit local présente parfois des obstacles dirimants.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Financement des anciennes corporations obligatoires d'artisans			
M. MICHEL, rapporteur	3	Suppression de l'article	Rejeté
Article 2 Financement des anciennes corporations obligatoires d'artisans			
M. MICHEL, rapporteur	4	Suppression de l'article	Rejeté
Article 3 Financement des anciennes corporations obligatoires d'artisans			
M. MICHEL, rapporteur	5	Suppression de l'article	Rejeté
Article 4 Extension des missions de l'EPELFI			
M. MICHEL, rapporteur	6	Suppression de l'article	Rejeté
Article 6 Suppression de l'abrogation de la taxe des riverains en Alsace-Moselle			
M. MICHEL, rapporteur	7	Suppression de l'article	Rejeté
Article 8 Modernisation du droit local relatif au repos dominical et pendant les jours fériés			
M. MICHEL, rapporteur	8	Suppression de l'article	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après l'article 8			
M. REICHARDT	1	Clarification de la procédure de partage judiciaire de droit local	Adopté

Autorités administratives indépendantes - Communication de M. Patrice Gélard

La commission entend enfin une communication sur les autorités administratives indépendantes.

M. Patrice Gélard. – Avant d'aborder mon sujet, une remarque sur nos travaux. Nous venons de consacrer près de quatre heures à la discussion de propositions de loi dont certaines relèvent du domaine réglementaire et d'autres sont déposées à des fins de communication. Elles ne sont assorties d'aucune étude préalable. Elles n'aboutiront pas. Nous devrions être plus raisonnables dans notre règlement. Les propositions de loi sont naturellement utiles à la démocratie ; néanmoins les formations politiques devraient elles-

mêmes opérer un tri. Alain Richard a mené une petite enquête pour savoir si tel ou tel texte avait des chances de prospérer au-delà du vote par le Sénat. Notre groupe devrait faire de même.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Mme Troendlé vous a entendu !

M. Patrice Gélard. – L'Office parlementaire d'évaluation de la législation m'a confié en 2005 une mission sur les autorités administratives indépendantes (AAI) ; le 15 juin 2006, j'ai remis un rapport dans lequel je présentais une trentaine de recommandations. René Dosièrre et Christian Vanneste ont travaillé en 2010 sur la question au sein du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale. Depuis lors, onze AAI supplémentaires ont été créées, soit une par an au minimum ; et ce n'est pas fini, puisqu'il y en a deux en préparation !

Leur origine se diversifie. Le Défenseur des droits est d'origine constitutionnelle. En Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, il faut une loi organique pour autoriser leur création au niveau local : une création a eu lieu selon cette procédure en Nouvelle-Calédonie cette année. D'autres AAI ont été créées en vertu d'obligations internationales, telles que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) ou la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil). À l'exception d'une seule créée par voie réglementaire, les autres sont des créations du législateur. Le Défenseur des droits est né de la fusion de quatre AAI, tout comme l'Autorité de contrôle prudentiel dont l'indépendance vis-à-vis de la Banque de France est à relativiser puisqu'elle est présidée par le gouverneur de la Banque de France et financée intégralement par celle-ci.

On assiste à certains rapprochements : une autorité peut siéger au sein d'une autre comme le Défenseur des droits qui siège à la Cnil, à la CADA et à la CNCDH ; les autorités concluent entre elles des conventions, comme le CGLPL avec le Défenseur des droits pour régler le partage de compétences ; des projets de fusion ou d'absorption ont été présentés, comme entre le CSA et l'Hadopi, le CSA et l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep), la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) et la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) évoquée au Sénat en 2013, ou celle, curieuse, entre l'Autorité de régulation des jeux en ligne (Arjel), et l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD).

Le législateur n'a pas rempli sa mission. Deux AAI inutiles ont ainsi été créées. Le Médiateur du livre, sans aucun pouvoir, créé par un amendement gouvernemental que nous n'aurions jamais dû accepter, ne méritait pas le statut ; le Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires, un collège d'experts qui détermine le statut de victime des essais, non plus.

Nous assistons à la création de la supercatégorie des autorités publiques indépendantes (API), dotées de la personnalité morale et donc d'une autonomie financière au moins nominale, et qui peuvent ester en justice – ce qui pourrait du reste les empêcher d'exercer certains de leurs pouvoirs sous peine d'être jugé et partie au regard de la jurisprudence de Strasbourg.

Il faut constater certains aspects positifs : un contrôle parlementaire renforcé – depuis 2008, notre commission et ses rapporteurs ont ainsi entendu à 117 reprises des AAI, dont 21 fois la Cnil, 11 fois le Défenseur des droits et 17 fois le Contrôleur général des lieux

de privation de liberté. Le rapport annuel, qui n'est pas obligatoire pour les AAI, tend à se généraliser, au moins sous la forme d'auditions par les commissions compétentes. À cela s'ajoute un contrôle de l'adéquation entre les moyens et les missions, comme le travail de la rapporteure budgétaire Virginie Klès l'a montré. Il y a enfin le contrôle sur les nominations, grâce à la révision constitutionnelle de 2008 et l'introduction de l'article 13 de la Constitution.

Qu'est-ce qu'une AAI, sinon un objet administratif non identifié, qui exerce des fonctions relevant de la compétence du gouvernement, et qui est donc issu d'un abandon de ses attributions par ce dernier ? Il n'existe pas de définition ; le législateur est hésitant : il y a des « autorités administratives » qui ne sont pas « indépendantes » et des « autorités indépendantes » pas « administratives ». Pourquoi certaines AAI sont-elles dotées de la personnalité morale et pas d'autres ? Mystère.

Nous constatons cependant le développement de règles transversales communes aux AAI : la création de la Haute Autorité de transparence de la vie publique (HATVP) a soumis les membres des autres autorités aux mêmes règles de prévention des conflits d'intérêt que les parlementaires. Dans le même ordre d'idées, les règles d'octroi de crédits et autres moyens aux AAI, comme l'a montré Virginie Klès, s'harmonisent ; le projet de regroupement sur le site Ségur-Fontenoy du Défenseur des droits et des autres AAI consacrées à la protection des droits et libertés ouvrirait la voie à une mutualisation des moyens.

À l'avenir, nous devons harmoniser le fonctionnement de l'ensemble des AAI ; harmoniser les rémunérations des dirigeants, actuellement très variées ; unifier les règles de fonctionnement, la durée du mandat, la composition des organes dirigeants ; mettre en place un commissaire du gouvernement, non pour surveiller, mais pour rapporter ce qui se passe ; clarifier la notion de personnalité qualifiée, qui ne s'applique manifestement pas à toutes les nominations... L'autonomie de recrutement est intéressante, mais elle doit être normalisée. Il manque un corpus déontologique indispensable pour des institutions qui imposent des contraintes aux citoyens. Nous pourrions à cette fin adopter une loi organique pour compléter l'article 34 de la Constitution de manière à fixer la compétence de la loi pour déterminer le statut des AAI. C'est ce que nous proposons en 2006, sans avoir hélas été écoutés.

M. Yves Détraigne. – Il y a beaucoup plus d'AAI que je ne l'imaginais. Avant de prendre les dispositions que propose Patrice Gélard, pourquoi ne pas d'abord faire du tri ? Certaines AAI ne devraient-elles pas sortir de cette catégorie ou être intégrées dans une autre AAI ?

M. Jean-René Lecerf. – Je rejoins Yves Détraigne. La fin de l'intervention de Patrice Gélard n'incite pas à l'optimisme. Les AAI sont des démembrements de l'État qu'il convient d'éviter autant que possible. C'est parfois impossible, comme avec le Défenseur des droits, le Contrôleur général ou le CSA. Mais beaucoup ne se justifient que par la volonté de créer un Monsieur ceci ou un Monsieur cela, voire d'affecter telle responsabilité à telle personne que le chef de l'État souhaite promouvoir. Je me souviens d'avoir été pressé de finir mon rapport sur la Halde, car la personne promise à sa tête – qui finalement ne fut pas nommée – attendait... Ne peut-on imaginer une proposition de loi qui établirait, d'une part, une déontologie des AAI – pendant longtemps, un parlementaire pouvait en diriger une, ce qui n'a pas de sens puisqu'il n'est pas totalement indépendant de son groupe politique – et, d'autre part, en supprimerait un nombre important ? Certains parlent de supprimer le Sénat, il serait plus utile de supprimer certaines de ces structures coûteuses. Je me souviens d'une discussion avec Jean-Paul Delevoye qui, nommé Médiateur de la République, découvrait un bail tout juste renouvelé et qui consommait un quart de son budget de fonctionnement.

M. René Vandierendonck. – Je remercie le doyen Gélard pour sa constance : lorsque nous étions ses étudiants, il nous mettait déjà en garde contre les démembrements de l'État et la débudgétisation. On peut certainement supprimer des AAI.

M. René Garrec. – Où ?

M. René Vandierendonck. – Il y a un tri à faire. Il enclencherait utilement la réforme de l'État, qui a désormais un secrétaire d'État directement rattaché au Premier ministre. Les parlementaires devront avoir le courage de commencer le tri par ceux qui sont d'initiative parlementaire.

M. Patrice Gélard. – Je suis pleinement d'accord avec nos trois orateurs : la nécessité du tri découle de celle de mieux définir ce qu'est une autorité administrative indépendante. Certaines autorités administratives indépendantes ont trois collaborateurs, mais d'autres en ont une centaine.

Ce n'est que la partie visible de l'iceberg : l'État dispose de nombreux autres moyens de camouflage de ses délégations : les agences, les établissements publics... Lorsque l'État déclare abandonner une fonction, il en camoufle en réalité l'exécution dans un établissement public et conserve l'ensemble de ses attributions en se cachant.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Le doyen Gélard avait déjà manifesté ses remarquables qualités pédagogiques à l'université de Lille, dont je fus aussi étudiant en lettres.

La commission autorise la publication de la communication sous forme d'un rapport.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Seul le président de la commission a le pouvoir de demander qu'un texte soit retiré de l'ordre du jour. Au cas où les deux signataires de la proposition de résolution qui n'a pas été adoptée par la commission en demanderaient le retrait, vous pourriez m'autoriser à y procéder.

La réunion est levée à 13 h 20

COMMISSION SÉNATORIALE POUR LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS

Mercredi 11 juin 2014

- Présidence de M. David Assouline, président -

**Audition de M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État aux relations avec le
Parlement, et de M. Serge Lasvignes, Secrétaire général du Gouvernement**

La réunion est ouverte à 16 h 05.

M. David Assouline, président. – Nous voici à une étape importante du travail de notre commission : l'audition du nouveau secrétaire d'État chargé des relations avec le parlement et celle du secrétaire général du Gouvernement. Cette audition est essentielle pour la finalisation de notre rapport annuel.

Monsieur le Ministre, dès la mise en place de cette commission fin 2011, nous avons engagé un dialogue confiant avec vos deux prédécesseurs, Patrick Ollier puis Alain Vidalies. Dialogue fructueux également, si j'en juge par le taux global d'application des lois en forte augmentation depuis deux ans, comparé aux pourcentages consternants des exercices précédents. La création de notre commission y est sans doute pour quelque chose ! Le secrétariat général du gouvernement a probablement bénéficié aussi de davantage de moyens. J'espère que le nouveau gouvernement maintiendra cette orientation...

Si vous en êtes d'accord, nous intégrerons le compte rendu de votre audition au rapport annuel que je présenterai à la commission la semaine prochaine. À ce propos, je vous remercie, monsieur le ministre, d'avoir accepté d'inscrire le débat annuel sur l'application des lois dans une semaine gouvernementale, le 30 juin, c'est-à-dire le dernier jour de la session ordinaire, où le temps de séance publique est cher !

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État aux relations avec le Parlement. – Ce rendez-vous annuel est pour le Sénat et le gouvernement l'occasion de faire un point d'étape sur l'application des lois. Je suis très attaché à la bonne application des textes votés par le Parlement : cette question n'est ni technocratique ni secondaire et doit faire l'objet d'une attention constante. Ne pas appliquer la loi transforme la parole publique en langue morte, pour reprendre une expression chère au Premier ministre ; cela nuit à la crédibilité du gouvernement et à celle des institutions en général. Les citoyens attendant des politiques publiques des résultats tangibles et rapides, l'application des lois est donc un enjeu de démocratie et d'efficacité.

Le Gouvernement s'assigne le même objectif que ses prédécesseurs : sauf exception dûment justifiée et dont il devra être rendu compte au Parlement, les lois doivent être appliquées intégralement dans les six mois qui suivent leur promulgation.

Pour veiller au respect de cet objectif, j'ai pris l'initiative, avec le Secrétariat général du gouvernement (SGG), de réunir au début de ce mois le Comité interministériel d'application des lois (CIAL) qu'avait créé mon prédécesseur Alain Vidalies, afin de favoriser une réflexion collective sur le sujet, faire le point sur l'entrée en vigueur des textes les plus importants politiquement et, surtout, d'apporter des réponses concrètes aux blocages

rencontrés, en interrogeant chaque ministère concerné, en cernant pourquoi certains décrets ont pris du retard, pourquoi certaines concertations demandent plus de temps que prévu.

On constate des retards d'application pour certaines lois essentielles, comme la loi bancaire, la loi relative aux dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (Dadu) dans le domaine du développement durable, ou la loi sur la refondation de l'école. Concernant la loi bancaire, le ministère des Finances s'est engagé à accélérer le processus d'élaboration des décrets – mais vous savez que ce ministère concentre, à lui seul, un tiers de l'activité législative de l'État... Sur le Dadu, une quinzaine de décrets sont en cours de contreseing ou viennent d'être soumis au Conseil d'État. Enfin, les mesures encore à prendre pour appliquer la loi sur la refondation de l'école sont en voie de finalisation, si bien que tous ses décrets devraient être publiés avant la fin de l'année.

Je sais que vous êtes très attentifs à la bonne application des lois d'origine parlementaire. Il ne serait pas admissible que leur taux d'application soit plus faible que celui des lois d'origine gouvernementale.

Le Gouvernement devra à nouveau rendre compte, au 31 décembre, de l'application des lois dans le cadre des indicateurs de performance prévus par la Lolf. Cette échéance est d'autant plus cruciale que les mesures à prendre d'ici là sont très nombreuses : pour m'en tenir à trois lois récentes, celle sur la consommation prévoit 59 décrets, celle sur la formation professionnelle 84, et la loi pour l'accès au logement et un urbanisme renouveau (Alur 177). Le gouvernement fera tout son possible pour gérer cette charge réglementaire très lourde.

Notre pays souffre de normes trop nombreuses, trop rigides, mal adaptées à la réalité du terrain. La nomination de Thierry Mandon comme secrétaire d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification est un signal clair de la part du gouvernement : sous son impulsion, nous ferons en sorte que chaque texte nouveau soit réellement nécessaire.

M. David Assouline, président. – Chers collègues, le ministre a déjà pris en compte des constatations que j'avais transmises à ses services et que je vous présenterai plus en détail dans mon rapport la semaine prochaine. L'écart récurrent entre le taux d'application des lois d'initiative parlementaire et celui des projets du gouvernement, s'il peut s'expliquer par une pente naturelle du Gouvernement à privilégier ses propres priorités, n'est pas admissible.

L'an dernier, nous avons beaucoup travaillé sur la question de la qualité de la législation, avec notamment un colloque à dimension internationale, organisé en partenariat avec l'OCDE. M. Thierry Mandon, qui était encore député à ce moment, avait d'ailleurs participé à ce colloque ; il est ensuite devenu rapporteur de la mission de l'Assemblée nationale sur la simplification législative et vient d'être nommé au Gouvernement, en charge de la réforme de l'État et de la simplification.

Pourriez-vous, monsieur le ministre, détailler les conclusions du comité interministériel de la semaine dernière ?

Un autre thème nous préoccupe depuis longtemps : les rapports du Gouvernement au Parlement prévus dans les lois représentent un problème récurrent : ils sont de qualité inégale, voire inexistants. S'y ajoutent les fameux rapports de l'article 67 que le Gouvernement doit déposer dans les six mois de la promulgation de la loi ; ils sont l'objet de

fortes critiques de la part de presque toutes les commissions permanentes du Sénat. Quand les décrets sont sortis, ce genre de rapport ne nous apprend rien de plus que nous ne savons déjà, et quand les décrets ne sont pas publiés en temps utile, le rapport ne renseigne que très rarement sur les motifs du retard. Bien souvent, le rapport se borne à constater que le processus est plus long que prévu sans dire pourquoi. Devons-nous nous résigner à admettre que ça ne va pas vite parce que c'est long ? Y a-t-il des perspectives d'amélioration ?

La règle du « 1 pour 1 » qui prône la suppression d'une norme existante pour la création de toute norme nouvelle, posée avec force par le précédent gouvernement, a-t-elle donné lieu à un bilan ? Enfin, les questions écrites sur l'application des lois resteront-elles la seule procédure pour appeler l'attention du gouvernement sur les retards constatés ? Les réponses à ces questions sont parfois plus lentes encore que la publication du décret. Ne pourrait-on imaginer une forme de dialogue plus efficace, avec un circuit de réponse adapté ?

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État. – Le Cial de la semaine dernière – dont le procès-verbal détaillé n'est pas encore diffusé – a été l'occasion d'interroger certains ministères sur leurs piètres statistiques mais nous nous sommes aperçus que celles-ci ne reflétaient pas l'état exact d'avancement de plusieurs dossiers : certains décrets sont en passe d'être signés, d'autres sont devant le Conseil d'État.

J'ai rappelé aux cabinets ministériels présents que l'engagement du Premier ministre sur les rapports du Gouvernement avec le Parlement valait aussi pour la publication des décrets ; et que nous voulions une entrée en vigueur plus rapide des lois. Nos concitoyens comprennent de moins en moins le délai entre les annonces et la mise en œuvre des politiques. Il n'y a pas de raison pour que l'écriture des décrets devienne un obstacle insurmontable à la transformation du cadre légal de notre pays.

Quant au problème des rapports au Parlement, c'est un des points faibles du bilan de l'action de l'exécutif vis-à-vis des deux assemblées. Cependant, il semble qu'il y ait aussi des difficultés de circulation entre l'exécutif et le législatif : ces rapports sont rédigés mais ne parviennent pas toujours à ceux qu'ils intéresseraient.

Nous devrions réfléchir à un nouveau parcours des questions écrites portant sur l'application des lois. Si la réponse tarde, elles pourraient être relancées par vous, monsieur le président de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois : si vous me transmettiez les questions des sénateurs restées sans réponse, j'activerais le ministère concerné. Ce serait une manière de maintenir la pression dans les tuyaux !

M. David Assouline, président. – Si je vous comprends bien, les sénateurs devraient donc être incités à saisir ma commission des retards mis à leur répondre, afin que nous fassions pression à travers vous ?

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État. – C'est cela.

M. David Assouline, président. – C'est une suggestion intéressante à laquelle nous devons réfléchir

Mme Isabelle Debré. – Les travaux de la commission des affaires sociales offrent plusieurs exemples éloquentes du régime de « deux poids, deux mesures » entre les textes d'origine gouvernementale et ceux qui émanent du Parlement. Les dix textes réglementaires attendus pour le contrat de génération ont été pris dans les deux semaines qui ont suivi la

promulgation de la loi ; sur les emplois d'avenir, le premier décret est sorti dans les six jours. À côté de cela, quatre lois issues d'initiatives parlementaires n'ont toujours pas fait l'objet, sur les quatorze décrets attendus, d'une seule mesure d'application ! D'où l'impression que le gouvernement choisit les lois qu'il veut voir appliquer.

Patrick Ollier, l'un de vos prédécesseurs, avait accompli de grands progrès. Il rendait compte régulièrement à toutes les commissions de la publication des décrets. Depuis deux ans, je n'ai plus reçu aucune information à ce sujet.

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État. – Le deux poids/deux mesures serait inacceptable, mais les deux exemples que vous avez cités s'expliquent d'eux-mêmes : un problème urgent comme celui du chômage justifiait une mobilisation très forte de l'exécutif. Le délai de six mois que nous nous sommes fixé n'en doit pas moins être respecté pour les propositions de loi.

M. David Assouline, président. – Pour ce qui me concerne, je n'ai jamais reçu de M. Ollier le genre de document évoqué par Mme Debré. C'est au moment de rédiger mon rapport que je réunissais toutes les précisions. En revanche, celui que je m'appête à vous soumettre fera bien apparaître un « deux poids, deux mesures » : le taux d'application des textes d'origine gouvernementale est selon nos calculs d'environ 67%, celui des textes votés à l'initiative de députés de 48%, et des nôtres, 24%. Il y a de quoi être en colère.

M. Ollier est arrivé au moment où notre commission se mettait en place. Nous l'avons constamment relancé, même si nous ne pouvions lui imputer les retards désastreux des mois et années précédents. Il avait, à partir de nos conversations, mis au point une méthode informelle : il inscrivait sur de petits cartons les références des décrets retardataires et le nom des ministres qui devaient les signer, et lors de chaque conseil des ministres, il posait ces cartons devant les intéressés en leur demandant où ils en étaient. Cette méthode des petits papiers, très simple, obtient davantage de résultats que bien des courriers officiels. Pour autant, Madame Debré, ne laissez pas penser que du temps de Patrick Ollier, tout était fantastique, et qu'après lui, tout est devenu catastrophique !

Mme Isabelle Debré. – Ce n'était pas l'esprit de mon intervention.

M. David Assouline, président. – J'ai rendu hommage à l'action de M. Ollier comme à celle de M. Vidalies, je m'étonne donc de vos propos agressifs.

Mme Isabelle Debré. – M'avez-vous trouvée agressive, monsieur le ministre ?

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État. – Jamais, madame !

M. David Assouline, président. – Les présidents de commissions permanentes pourraient relancer le gouvernement sur les décrets d'application des textes dont ils assurent le suivi. Le gros du travail est devant nous ; je pense, par exemple, aux décrets nécessaires à la mise en œuvre de la loi Alur qui vont forcément affecter les statistiques annuelles.

M. Jean-Claude Lenoir. – Du temps où je siégeais sur les bancs de l'Assemblée nationale avec Jean-Marie Le Guen, Patrick Ollier, alors président de la commission des affaires économiques, avait chargé les rapporteurs de suivre personnellement la sortie des décrets et des arrêtés. Ce serait une méthode à reprendre.

Aujourd'hui, j'appartiens à la commission des affaires économiques du Sénat et je soutiens entièrement son président, qui voudrait que l'on cesse de demander à tout propos un rapport au Gouvernement : ces demandes de rapports truffent verbalement les lois, c'est un détournement auquel il faudrait opposer l'article 40. Je sais, pour avoir appartenu à l'administration centrale, que celle-ci est inondée de demandes de rapports, qui ne seront lus par personne hormis leur auteur.

Je profite de notre rencontre pour exprimer une doléance : le gouvernement engage beaucoup trop souvent la discussion de textes importants au Sénat le mercredi après-midi, alors qu'il faudrait commencer le lundi et aborder la discussion des articles le mardi.

Je vous livre, par ailleurs, la primeur d'une question orale que je poserai en juillet : nous avons adopté sur le vote blanc une loi d'une simplicité biblique. Comparez-la avec les instructions qui ont été envoyées aux préfets et aux maires pour son application : c'est édifiant. Il arrive que l'administration applique le vieil adage « pourquoi faire simple quand on peut faire compliqué ? ».

M. Marc Laménie. – Il y a de plus en plus de textes dont le public ignore l'existence. Vous avez évoqué les rapports au Parlement mais d'autres instances produisent également des rapports, tous de qualité : la Cour des comptes, les chambres régionales des comptes, le Conseil économique, social et environnemental, et combien d'autres ! Beaucoup d'énergie est ainsi gaspillée dans un travail de l'ombre souvent laissé sans suite. Quant aux circulaires, même dématérialisées, elles déferlent sur les maires qui, malgré toute leur bonne volonté, n'arrivent plus à suivre. Nos concitoyens sont dépassés : venons-en à cette simplification dont on parle tant.

M. Jean-Marie Le Guen, secrétaire d'État. – Il faut naviguer entre deux écueils, car certaines administrations sont débordées, tandis que d'autres ont un goût prononcé pour l'aspect courtelinesque de leur activité.

Les rapports témoignent parfois d'un conflit latent entre le parlement et le gouvernement. Mais, le travail parlementaire doit être respecté par l'exécutif. De mon côté, je m'interroge : faudrait-il adresser le rapport statistique à tous les parlementaires ? Nous pourrions envisager de le faire sous forme dématérialisée ; mais il est bon que nous vous laissions la primeur d'un rapport contenant beaucoup de chiffres à exploiter.

Notez que le retard pris dans la mise en application de lois n'est pas toujours imputable aux lenteurs de l'administration. Je pense à une proposition de loi importante sur les maisons de naissance, dont j'avais défendu l'utilité : les blocages provenaient de certains corporatismes. La diligence de l'administration doit être accompagnée de vigilance politique.

M. David Assouline, président. – Notre commission peut, dans le cadre de sa fonction de contrôle de l'exécutif, adopter une posture de réclamation permanente. Mais j'avais souligné l'année dernière que nous portions, en tant que législateurs, notre part de responsabilité : la loi Alur, nous l'avons votée, et le grand nombre de décrets à rédiger maintenant sont ceux auxquels nous avons renvoyé.

M. Lenoir évoquait l'intérêt qu'il y aurait à ce que les ministres informent les rapporteurs de la préparation de la mise en application des lois qu'ils ont rapportées. Certes – mais n'allons pas plus loin : le rapporteur ne saurait se charger de la rédaction des décrets, comme certains l'ont réclamé.

M. Jean-Claude Lenoir. – Pas nous, en tout cas !

M. David Assouline, président. – Je souhaiterais que le secrétaire général du gouvernement nous donne quelques précisions. Pouvez-vous préciser les conclusions des travaux du comité interministériel qui s'est tenu la semaine dernière ?

M. Serge Lasvignes, secrétaire général du gouvernement. – C'était la première fois que le Cial se réunissait sous l'actuel gouvernement. Les ministères y étaient représentés par les directeurs de cabinet : j'y vois la marque d'un intérêt nouveau de leur part.

Notre production réglementaire est fortement centralisée : 70% des mesures sont à la charge de trois ministères : ceux des comptes publics, des affaires sociales et de l'écologie et du développement durable. Cette concentration induit des effets saisonniers : avec la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale à l'automne, on arrive six mois plus tard à de moins bons scores en juin qu'en décembre.

Par ailleurs, les administrations ne sont pas toutes outillées de la même façon : certaines directions savent très bien produire des textes –la direction de la sécurité sociale, par exemple–, même si elles connaissent des situations d'engorgement ; d'autres, bien que très prestigieuses, ne savent pas rédiger les textes réglementaires, ou ne sont pas équipées pour cela : elles sont désemparées lorsqu'elles ont à gérer à une loi lourde. Les directeurs des cabinets concernés en sont conscients.

J'avais évoqué l'an dernier l'intérêt pour le gouvernement de disposer de statistiques d'application sur le stock, autrement dit sur la quatorzième législature, mais aussi d'indicateurs de célérité : il ne suffit pas de savoir si le décret a été pris ou pas, mais en combien de temps. A-t-on respecté le délai de six mois ? Pour 2013, cet indicateur est plutôt bon : au 31 décembre, plus de 81 % des décrets, sur le stock de la quatorzième législature, étaient déjà pris. C'est un bon chiffre par rapport au passé. J'ai eu également la bonne surprise de constater que 65% d'entre eux avaient été pris en moins de six mois, 34% entre six et douze mois, un seul en plus de douze mois. Je compte bien surveiller l'évolution de ces chiffres.

Une question a été posée sur le choc de simplification et sur la règle du « 1 pour 1 ». Ces démarches tentent de concilier des objectifs qui ne sont pas toujours compatibles : aller vite dans la production réglementaire et prendre bien garde à ne pas compliquer le droit.

Le Conseil national d'évaluation des normes sera mis en place le 3 juillet prochain, prenant la suite de la Commission consultative constituée en 2007. Il évaluera l'impact des normes sur les collectivités territoriales. Le président de la République, sur une proposition de Thierry Mandon, a décidé d'installer parallèlement une commission qui vérifiera la qualité des études mesurant l'impact des décrets et des arrêtés sur les entreprises. Un même décret pouvant affecter une collectivité territoriale et une entreprise, il sera soumis à ces deux organismes collégiaux. Une supervision depuis Matignon s'impose si l'on veut éviter un processus trop long. Un des enjeux des prochains mois sera de s'entendre avec ces organismes pour que leur intervention ne provoque pas un grave ralentissement.

La règle du « 1 pour 1 » a été mise en œuvre. Elle ne concerne pour l'instant que les textes réglementaires, et signifie que tout projet de texte doit être accompagné d'une fiche d'impact évaluant le coût supplémentaire induit pour les entreprises ou les collectivités territoriales, ou l'économie obtenue, s'il s'agit d'un texte de simplification. Le ministère n'a

le droit de produire des textes que si son crédit est positif – c’est pour l’instant le cas de celui de l’écologie. Mais, bien sûr, on n’y compte pas les décrets d’application des lois dont l’initiative ne revient pas aux ministères : la loi Alur, par exemple, dégraderait très fortement le compte du ministère de l’écologie, sans que cela soit imputable à l’administration.

M. David Assouline, président. – Nous calculons le calcul du taux d’application des textes de la présente législature, en vérifiant à chaque fois, la concordance de vos chiffres et des nôtres. Pour ce faire, nous veillons à arrêter les comptes aux mêmes dates, afin d’éviter un décalage artificiel.

À mon sens, simplifier, c’est être plus rapide et plus transparent, afin que les entreprises et les collectivités ne soient pas handicapées par un surplus de normes. Mais je m’inquiète, car vous dites que votre vigilance concernant l’intelligibilité des textes peut ralentir leur production. Il ne faudrait pas ralentir le rythme au nom du principe de simplification !

M. Serge Lasvignes. – Nous devons prendre garde à ce que ce ne soit pas le cas.

M. David Assouline, président. – Ce serait ubuesque !

M. Jean-Jacques Hyest. – Ce combat de chiffres n’a pas lieu d’être. Concernant les statistiques de mise en application, nous n’avons aucune raison de ne pas faire confiance au secrétariat général du gouvernement : il est honnête.

M. Serge Lasvignes. – C’est une qualité que l’on nous reconnaît.

M. Jean-Jacques Hyest. – Mais parfois, les ministères ne veulent pas prendre de décrets ou bien les textes d’application n’épousent pas l’intention du législateur.

M. David Assouline, président. – C’est pourquoi certains voudraient que nous écrivions nous-mêmes les décrets.

M. Jean-Jacques Hyest. – Chacun a sa part de responsabilité. Parfois, l’encre des décrets est à peine sèche qu’on a déjà changé la loi ! Il serait plus important de savoir quelle est l’effectivité des textes, d’où l’évaluation des lois et des décrets d’application. À travers la loi, ce sont les politiques publiques que nous évaluons.

Certaines lois s’appliquent directement, et c’est souvent le cas pour celles émanant du ministère de la justice, puisque le droit civil –sauf lorsque le gouvernement prend des ordonnances– est de la compétence exclusive du législateur ; en revanche la procédure civile est de la compétence du pouvoir réglementaire. Pour les lois pénales, nul besoin non plus de textes d’application.

Les lois sont parfois inutilement compliquées. Un exemple : actuellement il existe 10 000 contraventions, délits et crimes institués par le législateur, alors que la justice n’en utilise qu’environ 200, même si, de temps à autre, à la surprise générale, un procureur requiert le prononcé d’une peine oubliée depuis des lustres. Il y aurait là quelque chose à faire...

Il faudra évaluer la loi Alur lorsqu’elle aura ses 177 décrets et mesures d’application !

Et puis, pourquoi vouloir toujours renvoyer à des décrets en Conseil d'État ? Des décrets simples suffisent la plupart du temps ; parfois, il n'y a pas de renvoi mais pour que la loi s'applique, le pouvoir réglementaire a déjà toute latitude pour prendre des décrets. Disposez-vous de statistiques sur le sujet ?

M. David Assouline, président. – Le contrôle de l'application réglementaire n'est qu'un aspect de notre travail. L'évaluation des politiques publiques, bien plus large que l'évaluation de l'application des lois, est indispensable également. J'ai été auditionné par la mission de l'Assemblée nationale sur la simplification administrative la semaine dernière, sur cette question du contrôle de l'application des lois. Peut-être pourrions-nous travailler en binômes, Assemblée nationale-Sénat en allant au-delà du recensement des décrets d'application publiés.

Faisons attention aux chiffres que nous publions : les journalistes sont à l'affût de toute divergence entre le Gouvernement et le Parlement afin de nous opposer les uns aux autres. Mais je suis rassuré car nos chiffres concordent : le taux de mise en application s'élève à 64,1 % selon le Sénat et à 64,9 % selon le gouvernement. Les écarts sont insignifiants, de l'ordre de la décimale seulement. Depuis 2010, nous nous situons à peu près à ce niveau, mais en 2009, nous n'étions qu'à 20 % ! Je crains qu'avec des textes comme la loi Alur, la dégradation soit importante...

Vous nous avez dit, monsieur Lasvignes, que 70 % des décrets étaient le fait des ministères des finances, de l'écologie et des affaires sociales. Pourriez-vous nous préciser les chiffres, car certains ministères sont peut-être plus performants que d'autres ?

Mme Catherine Deroche. – Les pourcentages sont à peu près les mêmes depuis trois ans, mais recouvrent-ils tout de même une progression ? Ce serait le cas si les lois se révèlent plus nombreuses ou si elles comprennent plus d'articles...

M. Serge Lasvignes. – Chaque année, le Parlement vote environ une cinquantaine de lois mais elles comptent de plus en plus d'articles et s'enrichissent de plus en plus au cours de la navette parlementaire : le volume des textes initiaux peut quadrupler après leur passage à l'Assemblée nationale et au Sénat. La loi Alur en est l'illustration.

M. David Assouline, président. – Le Parlement est effectivement responsable de cette situation. La loi relative à l'indépendance de l'audiovisuel a doublé de volume à l'Assemblée nationale et encore doublé au Sénat. C'est que les parlementaires en profitent pour faire voter des mesures qui attendaient un véhicule législatif, mais surtout, qu'ils veulent exister. Le gouvernement ne pourrait-il envisager de mieux associer les parlementaires lorsqu'il rédige la loi ?

M. Jean-Jacques Hyest. – Je ne suis pas du tout d'accord avec vous ! Que faites-vous de la séparation des pouvoirs ? C'est le Parlement qui fait la loi, je revendique ce droit ! J'ai toujours dit aux gouvernements : présentez votre projet et je vous dirai si je l'accepte ou non. En revanche, les parlementaires doivent se garder de voter des dispositions accessoires ou réglementaires, même si tout le monde semble désormais faire fi de l'article 34 de la Constitution. Pour ma part, j'ai toujours privilégié des lois simples et lisibles.

Associer les parlementaires en amont ne changerait rien aux débats en séance publique. Députés et sénateurs y puiseraient peut-être même des idées pour nourrir encore plus les textes...

M. David Assouline, président. – M. Hyest, il n'est pas question de remettre en cause la séparation des pouvoirs. Il faudrait néanmoins que ceux qui écrivent les décrets prennent l'attache des rapporteurs : la séparation des pouvoirs n'implique pas qu'il n'y ait aucun dialogue entre eux. Ce qui est certain, c'est que le volume des lois ne cesse d'augmenter.

M. Jean-Jacques Hyest. – Et les lois sont de plus en plus bavardes !

M. David Assouline, président. – Le Parlement doit dire son mot, mais il faut trouver aussi un mode de régulation en amont.

Mme Corinne Bouchoux. – Les parlementaires sont dans des systèmes tubulaires, nous travaillons de manière trop cloisonnée dans nos commissions respectives. Cette commission a le grand avantage de faire travailler ensemble des collègues qui, jusqu'à présent, ne se rencontraient pas.

Si la loi est bavarde, c'est sans doute aussi le reflet de l'impuissance des politiques publiques : on parle de plus en plus, on écrit de plus en plus de textes, mais avec de moins en moins d'effet sur la réalité.

Enfin, peut-être faudrait-il que les parlementaires soient moins nombreux mais dotés de moyens beaucoup plus efficaces. C'est sans doute très masochiste de dire cela, mais j'en suis profondément convaincue.

M. Jean-Jacques Hyest. – Davantage de moyens, sans doute ! En revanche, c'est effectivement masochiste de demander à réduire le nombre de parlementaires.

M. David Assouline, président. – Il faut plus de moyens. Comment peut-on améliorer les choses, monsieur le Secrétaire général ?

M. Serge Lasvignes. – Les administrations centrales disposent de moins en moins de moyens et leur production normative est devenue une façon d'exister. Une des priorités du gouvernement est d'arriver à maîtriser cette production.

M. David Assouline, président. – L'année dernière, vous nous aviez dit que quelque 80 000 pages de circulaires arrivaient en mairie. Qu'en est-il aujourd'hui ?

M. Serge Lasvignes. – Le Premier ministre de l'époque a adressé une circulaire -encore une ! - aux ministres pour leur demander d'en finir avec cette inflation. Il a exigé qu'ils remplacent les circulaires par des instructions de moins de cinq pages, qu'ils signeraient eux-mêmes. Les autres correspondances devaient prendre la forme de base de données ou de travail en réseau. Globalement, les choses se sont améliorées. En outre, un décret a prévu que pour entrer en vigueur, les circulaires doivent maintenant toutes être publiées sur un site internet unique : *circulaires.gouv.fr*. Ce site a enregistré 1 300 circulaires nouvelles en 2013 et autant ont été retirées. J'ajoute que sur ces 1 300 circulaires, plus de la moitié sont indolores pour les citoyens et les entreprises, car elles ne concernent que les fonctions publiques ou le ministère de la défense qui en est un gros producteur. Restent donc effectivement 80 000 pages en vigueur.

En outre, les bureaux disposent d'une « littérature grise », à savoir de vieilles circulaires et de vieilles instructions qui ne sont plus en vigueur mais auxquelles certains

continuent de se référer. Nous menons un travail avec les services déconcentrés pour améliorer cette situation.

Allons-nous parvenir à imposer cette révolution culturelle aux administrations centrales et aux services déconcentrés ? Nous expliquons aux administrations centrales que produire du texte n'est pas une façon d'exister. En revanche, elles doivent être capables de produire rapidement des textes importants. Et de laisser aux services déconcentrés une marge d'appréciation en fonction des circonstances locales. Encore faut-il que cette marge d'appréciation ménagée aux services en aval ne soit pas vue par eux comme synonyme de vide juridique ! Trop souvent, les services sont dans une attitude passive, ils attendent des décrets, des arrêtés, des circulaires venues d'en haut.

Enfin, M. Hiest a raison, des décrets en Conseil d'État ne sont pas systématiquement nécessaires. Au niveau des avant-projets, je m'efforce de faire la chasse à cette formule...

M. Jean-Jacques Hyest. – Mais vous les retrouvez au Parlement !

M. Serge Lasvignes. – Hélas, y compris à l'initiative des ministères. Si l'on veut améliorer l'application des lois et maîtriser les normes, notre approche doit être globale. C'est pour cette raison que je me félicite de travailler avec un secrétaire d'État auprès du Premier ministre chargé de la simplification.

M. David Assouline, président. – Merci pour cet éclairage, comme toujours, fort intéressant.

La réunion est levée à 17 h 28.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Mercredi 4 juin 2014

- Présidence de Mme Catherine Lemorton, députée, présidente -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Commission mixte paritaire sur la proposition de loi visant à lutter contre les fraudes et les abus constatés lors des détachements de travailleurs et la concurrence déloyale

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à lutter contre les fraudes et les abus constatés lors des détachements de travailleurs et la concurrence déloyale s'est réunie à l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire procède d'abord à la désignation de son bureau, qui est ainsi constitué :

- *Mme Catherine Lemorton, députée, présidente ;*
- *Mme Annie David, sénatrice, vice-présidente.*

Puis ont été désignés :

- *M. Gilles Savary, rapporteur pour l'Assemblée nationale ;*
- *Mme Anne Emery-Dumas, rapporteure pour le Sénat.*

La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

DISCUSSION GÉNÉRALE

Mme Catherine Lemorton, députée, présidente. – A mon sens, globalement, les modifications apportées par le Sénat sont positives.

Ainsi, en commission, les sénateurs ont renforcé l'obligation de déclaration préalable de détachement en l'élevant au niveau législatif. Ils ont prévu un dispositif de sanctions administratives à l'encontre de tout donneur d'ordre ou maître d'ouvrage (DO/MO) qui ne satisferait pas les obligations de vigilance en matière de détachement.

Cette obligation générale de vérification a permis de supprimer le dispositif de double déclaration pour les contrats supérieurs à 500 000 euros introduit à l'Assemblée.

Par ailleurs, la solidarité financière des donneurs d'ordre ou maîtres d'ouvrage a également été étendue aux irrégularités commises par les entreprises de travail temporaire, par la référence à la notion de « cocontractant ».

En séance, le Sénat a supprimé le seuil de 15 000 euros au-dessus duquel le juge pourrait inscrire un prestataire sur la fameuse liste noire. Cela ne devrait pas soulever de difficultés majeures.

Nous aurons aussi à discuter de la disposition, introduite à l'initiative du groupe communiste, républicain et citoyen, permettant au juge de condamner au remboursement des aides publiques perçues les 5 années précédentes par une entreprise condamnée pour travail illégal. Cette mesure, dont on comprend bien l'esprit, semble toutefois un peu excessive dans ses conséquences mais je laisserai les rapporteurs s'exprimer plus longuement sur ce sujet.

Comme toutes les commissions mixtes paritaires, celle-ci a pour but d'essayer de dégager un texte commun entre nos deux assemblées et, en l'espèce, cela me semble possible. Je sais que les rapporteurs se sont rencontrés et j'ai cru comprendre que cet objectif était effectivement à notre portée.

Je conclurai en regrettant le fort taux d'abstention constaté à l'occasion des dernières élections européennes alors que notre législation est très marquée par les décisions prises au niveau européen, comme le texte que nous examinons aujourd'hui le montre. Avant que nos deux rapporteurs s'expriment, je cède la parole à Mme Annie David, vice-présidente.

Mme Annie David, sénatrice, vice-présidente. – Mes chers collègues, je suis également certaine que notre commission parviendra à s'accorder sur une rédaction commune. Comme notre présidente, je regrette aussi l'important taux d'abstention enregistré lors des élections européennes tout autant que les résultats sortis des urnes, qui ne sont pas l'exact reflet de la diversité qui caractérise tant notre pays que l'Union européenne. Il nous faut davantage expliquer à nos concitoyens l'importance de l'Europe, rapprocher les institutions européennes de nos concitoyens et modifier la législation qui malmène particulièrement nos travailleurs.

Mme Anne Emery-Dumas, rapporteure pour le Sénat. – La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui a été sensiblement enrichie lors de son examen en commission des affaires sociales du Sénat le 30 avril dernier, sans toutefois remettre en cause sa philosophie initiale.

En premier lieu, la commission a souhaité traiter à part entière la question de la déclaration préalable de détachement, sans la lier à la question de la solidarité financière en cas de non-paiement des salariés détachés comme le faisait l'article premier. Nous avons en effet considéré que le renforcement des règles le plus en amont possible lors de la déclaration de détachement était la condition sine qua non pour lutter efficacement contre les fraudes et les abus.

C'est pourquoi nous avons élevé au niveau législatif l'obligation actuelle pour le prestataire étranger d'effectuer une déclaration préalable de détachement auprès de l'inspection du travail. Outre cette déclaration, l'employeur devra indiquer les coordonnées de son représentant en France, conformément à l'article 9 de la directive d'exécution adoptée le 16 avril 2014 par le Parlement européen, qui autorise un État membre à imposer la désignation d'une personne « chargée d'assurer la liaison avec les autorités compétentes dans l'État membre d'accueil dans lequel les services sont fournis ».

Nous avons ensuite obligé le donneur d'ordre ou le maître d'ouvrage qui recourt à un prestataire étranger à vérifier que celui-ci s'est bien acquitté de son obligation de

déclaration, quel que soit le montant de la prestation. Les particuliers sont toutefois dispensés de cette obligation de vigilance, à l'instar de ce qui était déjà prévu dans la proposition de loi initiale.

Surtout, la commission a franchi un pas décisif en prévoyant que tout manquement à ces règles, de la part du prestataire étranger mais aussi du donneur d'ordre ou du maître d'ouvrage français dans sa relation avec un cocontractant étranger, sera passible d'une sanction administrative. La situation actuelle n'est pas satisfaisante, chacun en conviendra : l'amende contraventionnelle de quatrième classe est peu dissuasive 750 euros et rarement appliquée. C'est pourquoi il a été proposé de créer une sanction administrative, prononcée par le directeur de la Direccte, en nous inspirant largement de celle prévue à l'article premier de la proposition de loi tendant au développement, à l'encadrement des stages et à l'amélioration du statut des stagiaires, qui a été discutée hier en commission mixte paritaire. Le montant de l'amende sera d'au plus 2 000 euros par salarié détaché et d'au plus 4 000 euros en cas de réitération dans un délai d'un an à compter du jour de la notification de la première amende, tout en étant plafonnée à 10 000 euros. Pour fixer son montant, l'autorité administrative devra prendre en compte les circonstances et la gravité du manquement, le comportement de son auteur ainsi que ses ressources et ses charges.

En outre, la commission a supprimé la création d'une déclaration spécifique en cas de sous-traitance imposée aux maîtres d'ouvrage ou donneurs d'ordre pour les contrats supérieurs à 500 000 euros, car celle-ci devenait superfétatoire du fait de l'obligation générale de vérification imposée au donneur d'ordre ou au maître d'ouvrage « dès le premier euro ».

En deuxième lieu, la commission a retenu un dispositif unique de solidarité financière, applicable au donneur d'ordre et au maître d'ouvrage, en cas de non-paiement du salaire minimum à un salarié d'un sous-traitant, qu'il soit détaché ou non. Le dispositif prévu à l'article premier, qui ne concernait que les salariés détachés, a donc été supprimé par souci de simplicité. La commission a en outre élargi le champ d'application de la solidarité financière prévue à l'article deux : d'une part, les personnes qui recourent aux services d'une entreprise de travail temporaire pourront désormais être mises à contribution, tandis que la protection de la solidarité financière s'étendra aussi aux salariés du cocontractant d'un sous-traitant. Bien entendu, cette responsabilité solidaire étendue au co-contractant d'un sous-traitant est limitée à l'objet même du contrat initial conclu en amont entre le donneur d'ordre ou le maître d'ouvrage et l'entreprise principale. Prenons un exemple simple : imaginons qu'un donneur d'ordre construise un hôtel et que le sous-traitant qu'il a choisi pour sa toiture ait contracté avec une entreprise de distribution de café qui ne paie plus ses salariés. Dans ce cas, le maître d'ouvrage ne sera pas tenu de payer les salariés du distributeur de café, car ce contrat ne s'inscrit pas dans le cadre du contrat principal, qui est la construction de l'hôtel. En revanche, l'article deux s'appliquera si le cocontractant du sous-traitant exerce une activité en lien direct avec le chantier principal, qui est à l'origine de la sous-traitance.

En troisième lieu, la commission a procédé à divers aménagements pour renforcer la cohérence du texte.

Elle a tout d'abord sécurisé juridiquement les dispositions relatives à l'action en justice d'un syndicat pour défendre les droits d'un salarié détaché, sans mandat de sa part. La commission a aligné les dispositions relatives au refus du salarié d'être défendu par un syndicat sur celles qui existent déjà dans le code du travail en matière notamment de marchandage, de discrimination ou de harcèlement.

Elle a ensuite prévu une amende de 3 750 euros et un emprisonnement de deux mois lorsqu'une personne, qui fait l'objet d'un procès-verbal pour travail illégal, ne respecte pas une décision administrative de remboursement d'aide publique. Enfin, la commission a donné la possibilité au juge de prononcer, à titre de peine complémentaire lorsqu'une personne est condamnée pour travail illégal, l'interdiction de recevoir une aide financière versée par une personne privée chargée d'une mission de service public. Il s'agissait pour la commission d'un amendement de cohérence juridique, et d'aller au-delà de la seule interdiction des aides publiques.

En dernier lieu, la commission a changé l'intitulé de la proposition de loi, afin de supprimer le recours à l'expression anglo-saxonne de « *dumping* » social et de mettre l'accent sur la problématique du détachement de travailleurs.

Lors de l'examen du texte en séance publique le 6 mai, trois modifications importantes ont été apportées à la proposition de loi.

Tout d'abord, sur proposition du groupe communiste, républicain et citoyen, le bilan social devra indiquer le nombre de salariés qu'une entreprise détache et le nombre de travailleurs détachés qu'elle accueille.

Ensuite, le Sénat a adopté à l'unanimité lors d'un scrutin public un amendement présenté par le groupe Rassemblement démocratique et social européen, qui visait à supprimer le seuil de 15 000 euros prévu pour la liste noire instituée à l'article six. J'étais initialement défavorable à cette suppression, mais je m'y suis finalement ralliée, car le ministère nous a indiqué que seule une dizaine d'amendes pour travail illégal dépassait le seuil des 15 000 euros en 2011 comme en 2012. C'est pourquoi nous vous proposerons tout à l'heure d'acter cette suppression et de procéder aux coordinations juridiques nécessaires.

Enfin, à l'initiative du groupe communiste, républicain et citoyen, le Sénat a autorisé le juge à prononcer, comme peine complémentaire à l'encontre d'une personne condamnée pour travail illégal, le remboursement des aides publiques perçues les cinq années précédentes.

En conclusion, je voudrais souligner deux points.

Le premier, c'est que ce texte témoigne de la qualité du travail parlementaire, aussi bien de la part des sénateurs que des députés, qui sont à l'origine de la proposition de loi. Je voudrais en particulier saluer l'engagement de M. Gilles Savary, rapporteur, de ses collègues Mme Guittet et M. Piron, ainsi que notre collègue Éric Bocquet, dont le rapport d'information sur les travailleurs détachés a constitué un élément essentiel dans le débat public.

Le second point, c'est que ce texte, malgré des avancées incontestables, ne pourra pas à lui seul répondre à tous les abus et fraudes constatés lors des détachements de travailleurs. Il nous faudra en amont œuvrer au niveau européen pour obtenir une harmonisation sociale par le haut, et en aval améliorer la réponse pénale et administrative, tout en renforçant les effectifs des corps de contrôle comme l'inspection du travail.

En conclusion, mes chers collègues, je souhaite que cette proposition de loi recueille le soutien le plus large possible aujourd'hui en commission mixte paritaire.

Mme Catherine Lemorton, députée, présidente. – Merci Mme Emery Dumas, la parole est maintenant à M. Gilles Savary.

M. Gilles Savary, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Mme la présidente, Mme la vice-présidente, Mme la rapporteure du Sénat, mes chers collègues, je vous remercie pour votre contribution absolument décisive. Je voudrais dire qu'il me semble effectivement que nous sommes tout près du but et je crois que nous devrions parvenir à un accord. Je l'espère parce que peu de choses nous séparent de la version qui a été notoirement enrichie par le Sénat.

Je souhaite simplement rappeler la genèse de cette proposition de loi. C'est, effectivement, je pense, un texte de loi qui est à l'honneur du Parlement et des deux chambres car il est né de l'initiative parlementaire. Il fait suite à un travail de vigilance des parlementaires à l'égard de la législation européenne. Je pense notamment à celui de votre collègue Éric Bocquet, sénateur, avec son rapport d'information qui nous a beaucoup nourris. Puis nous avons pris l'initiative, avec mes collègues Michel Piron et Chantal Guittet, de préparer une résolution relative à la directive d'exécution sur la directive détachement adoptée par l'Assemblée nationale le 11 juillet 2013. C'était avant que les négociations n'aboutissent à Bruxelles ; nous pensions qu'il fallait que le Parlement pèse pour en infléchir le cours. Je ne sais pas si cette initiative a été décisive mais c'est à partir de là que tout a commencé. Nous avons, après beaucoup d'auditions, constaté qu'il fallait autant que possible parvenir à une mouture de la directive finale la plus proche de ce que souhaitait la France ce qui fut le cas finalement, puisque des pays de l'Est se sont ralliés à la position française. Dans le même temps, nous avons également conclu que cette directive n'était pas suffisante et qu'il restait une très large marge de réglementation aux États membres et en particulier aux nôtres.

J'ai la faiblesse de penser, pour avoir beaucoup fréquenté les milieux bruxellois, que cette loi française fera beaucoup d'émules en Europe. Je vois les Belges s'y intéresser de près ainsi que les Allemands, géographiquement très proches eux aussi de frontières qui fournissent de la main d'œuvre bon marché. Je pense que l'œuvre du Parlement national est tout à fait satisfaisante pour les parlementaires et finalement met à l'honneur ce qu'un Parlement peut faire de mieux lorsqu'il travaille de la manière la plus ouverte possible. Il y a, cela ne vous a pas échappé, des contributions de tous les groupes politiques. Les textes ont été votés de manière extrêmement transversale avec très peu d'oppositions, quelques oppositions personnelles mais pas d'opposition de groupe en ce qui concerne l'Assemblée nationale.

Je voudrais remercier le Sénat pour le travail remarquable qu'il a accompli. Je pense qu'il a beaucoup apporté à ce texte notamment en termes de clarification. Je vous rappelle que ce texte anticipe l'article 12 de la directive d'application afin de mettre en œuvre des dispositions de responsabilité solidaire du maître d'ouvrage avec ses prestataires de services. Jusqu'à maintenant on présumait que les prestataires étaient les seuls auteurs de l'infraction et donc exposés à d'éventuelles sanctions. Aujourd'hui les donneurs d'ordre et les maîtres d'ouvrage sont également concernés : ils ne peuvent plus se désintéresser des personnels présents sur leur chantier. La première différence entre la directive d'application et son article 12 avec la disposition française est que nous l'élargissons à tous les secteurs d'activité, elle n'est pas simplement confinée ou exclusivement réservée au secteur du bâtiment et des travaux publics. Cette extension, au-delà du secteur du bâtiment et des travaux publics, patronat et syndicats l'avaient demandée.

Dans le même temps, nous avons fait en sorte de ne pas transformer le maître d'ouvrage, je le dis ici avec force, en contrôleur du travail. Ce qui pèsera sur lui c'est tout

simplement une obligation de vigilance assortie d'une peine d'amende si elle n'est pas exercée mais qui ne transforme pas le maître d'ouvrage en contrôleur du travail. Ce n'est pas à lui de vérifier la situation de chaque travailleur étranger employé, ce qui s'avérerait difficile pour beaucoup de métiers, je pense notamment aux agriculteurs qui n'ont pas toujours les structures administratives adaptées ou de services de gestion des ressources humaines. Ils doivent simplement s'enquérir du fait que les obligations liées au détachement ont bien été respectées dans toute la chaîne de sous-traitance.

Une deuxième différence avec la directive européenne c'est que toute la chaîne de sous-traitance sera concernée, y compris les cocontractants, ainsi que le Sénat l'a précisé d'une façon juridiquement très pertinente. Ces derniers doivent aussi, lorsqu'il y a eu un contrôle révélant une irrégularité, s'enquérir de cette irrégularité, s'assurer qu'elle est très vite levée par les prestataires de services ou bien prévenir à nouveau l'inspection du travail. Ce n'est pas lourd, c'est à la portée de tous, et cela responsabilise le maître d'ouvrage sans lui imposer des astreintes ou des contraintes procédurales considérables.

Ce texte comporte quelques développements plus sectoriels concernant en particulier le BTP ou le transport routier qui pose des problèmes beaucoup plus redoutables puisque les personnels concernés se déplacent et traversent les frontières. La notion de détachement dans le secteur du transport est particulièrement complexe, notamment parce qu'un chauffeur peut traverser plusieurs frontières dans la même journée.

Je voudrais terminer en évoquant les quelques amendements qui ont été déposés, et dont nous allons délibérer. Tout d'abord nous acceptons la suppression de la double déclaration. La rapporteure du Sénat a fini par me convaincre qu'elle était redondante avec l'obligation de vigilance que l'on instaurait au niveau du maître d'ouvrage. A partir du moment où celui-ci doit être vigilant et vérifier que la déclaration a bien été faite, il était tout à fait superfétatoire qu'il en fasse une lui-même. Vous avez également introduit la solidarité financière du cocontractant et cela je pense que c'est acceptable. Vous avez supprimé le seuil de 15 000 euros accompagnant la liste noire afin de laisser au juge la liberté d'inscrire une personne sur cette liste quel que soit le montant de l'amende. Effectivement, au-delà de 15 000 euros on se situe dans des échantillons qui sont très peu significatifs. Le mécanisme de la liste noire m'a été inspiré par celui mis en place dans les années 2000 par la Commission européenne dans le transport aérien et qui maintenant fait autorité dans le monde entier. L'impact de cette liste noire a été redoutable car vous savez qu'il s'agissait d'interdire à certaines compagnies étrangères d'atterrir sur les aéroports européens. Les flottes de pays entiers n'ont pas pu atterrir durant quelques mois ou quelques années sur les aéroports européens. C'est ainsi que l'Égypte qui était passée en liste noire a reconstitué l'intégralité de sa flotte en moins de deux ans. Le résultat a donc été extrêmement positif et j'ai donc pensé qu'on pouvait reprendre ce système dans le domaine qui nous occupe. Il s'agit d'un système plus dissuasif que punitif et qui, en cela, rejoint la philosophie de ce texte. Nous n'avons pas les moyens de multiplier les contrôleurs du travail et les bureaux d'information bilatéraux fonctionnent mal vous savez que la directive prévoit dans chaque pays un bureau bilatéral pour recueillir des informations sur tous les salariés qui seraient éventuellement en infraction. Il faut donc inciter les maîtres d'ouvrage à s'intéresser davantage aux personnels présents sur leur chantier et à leurs conditions d'emploi mais aussi approfondir les sanctions. Puisqu'on ne peut resserrer les mailles du filet, il faut que les sanctions soient exemplaires et c'est pour cela que nous avons introduit une incrimination de bande organisée qui permettra de mener des investigations extrêmement intrusives, sous contrôle du juge et avec la coopération de la force publique.

Voilà mes chers collègues ce que je voulais vous dire. Je veux vous remercier tous de l'engagement qui a été le vôtre. Je veux également remercier Richard Ferrand qui a fortement contribué à enrichir ce travail. J'espère que nous pourrions trouver un accord mais je n'en doute guère.

Mme Catherine Lemorton, députée, présidente. – Merci à nos deux rapporteurs, je pense qu'au vu de ce qui vient d'être dit, nous pourrions aboutir à un texte commun.

Je donne maintenant la parole aux parlementaires qui en ont fait la demande.

Mme Véronique Louwagie, députée. – Nous vivons tous sur nos territoires des formes de perturbation de l'économie. Le recours à des salariés détachés suscite parfois un sentiment d'injustice chez nos concitoyens. Je ne voudrais pas faire un lien avec les résultats des élections européennes mais il faut prendre en compte ces sentiments. C'est en ce sens qu'il faut trouver des solutions pour agir contre la fraude et c'est dans cette perspective que cette proposition de loi pourrait trouver un intérêt. Je pense que nous sommes tous d'accord pour renforcer la responsabilité des maîtres d'ouvrage et donneurs d'ordres dans le cadre de la sous-traitance et lutter contre le *dumping* social et la concurrence déloyale.

Il y a trois points aujourd'hui qui attirent particulièrement notre attention dans le cadre de la CMP.

Le premier point concerne la responsabilité solidaire et la vigilance. Au niveau de l'Assemblée nationale il avait été retenu, d'une part, un dispositif de responsabilité solidaire du donneur d'ordre dans deux cas : le paiement des salaires si l'entreprise détachant des travailleurs et réglant les salaires n'avait pas fait de déclaration de détachement auprès de l'inspection du travail. Ensuite face à des conditions d'hébergement indignes, avait été instauré un dispositif spécifique de vigilance : un devoir d'injonction du donneur d'ordre envers le sous-traitant qui se trouvait en situation d'infraction, couplé à un devoir d'information envers l'inspection du travail lorsqu'il n'y avait pas de régularisation des infractions par le sous-traitant.

Le Sénat a maintenu, d'une part, le principe de responsabilité solidaire en cas d'hébergement indigne, et, d'autre part, l'obligation de vigilance du donneur d'ordre quant au respect des droits des salariés détachés. Le mécanisme a, par ailleurs, été quelque peu simplifié, le dispositif retenu par l'Assemblée nationale pouvant sembler trop complexe. Néanmoins, ce qui peut choquer, c'est que le principe de responsabilité solidaire, qui était au cœur du texte, a quasiment disparu. Il n'existe plus du tout sur le paiement des salaires et, paradoxalement, il est maintenu pour le dispositif relatif à l'hébergement indigne, alors même que cela n'était pas prévu dans le texte initial. Si on voulait aller au bout de cette logique, il faudrait supprimer la notion de responsabilité solidaire sur les conditions d'hébergement indignes, pour lui appliquer le même traitement ainsi qu'un dispositif de vigilance du donneur d'ordre.

En ce qui concerne la liste noire et la question des seuils, j'ai bien entendu Monsieur le rapporteur, vos propos quant à un caractère plus dissuasif et pas forcément punitif. J'ai entendu également que cette mesure avait suscité beaucoup d'émotion, c'est dire s'il y avait une intention forte. L'Assemblée nationale avait abaissé le seuil de 45 000 à 15 000 euros pour l'inscription d'une entreprise condamnée sur une liste noire. Le Sénat a

complètement supprimé ce seuil. Je crois que l'on pourrait revenir à une position médiane, c'est-à-dire à un seuil de 15 000 euros.

Concernant le troisième point, la peine complémentaire en cas de condamnation pour travail illégal, l'Assemblée nationale avait adopté un article additionnel en ouvrant la possibilité pour le juge de prononcer une nouvelle peine complémentaire en cas de condamnation pour travail illégal. C'est-à-dire l'interdiction de percevoir tout aide publique pour une durée maximale de cinq ans. Lorsque notre groupe était intervenu et avait demandé de réduire la peine à un an, le Sénat est intervenu et a musclé cette peine en demandant la restitution de l'ensemble des aides publiques perçu durant le temps de contrat frauduleux. On peut comprendre la logique de cet article, il est important de sanctionner lorsqu'il y a fraude mais je crois qu'il faut adapter la mesure des peines aux infractions. Il apparaît opportun de revenir à une version qui était déjà punitive qui était celle de l'Assemblée nationale. Je crois qu'il faut prendre en compte la situation économique des entreprises qui sont aujourd'hui en difficulté sur les territoires.

M. Jean Bizet, sénateur. – En tant que responsable de mon groupe lors de la discussion générale, je voudrais rappeler que pour le groupe UMP du Sénat il n'y a pas d'opposition sur le fond de ce texte parce qu'il anticipe l'application de l'article 12 de la directive, qui ne sera pas appliquée avant 2016-2017. Ce texte, nous l'avons regardé, est donc euro compatible et vise une harmonisation, tout cela est donc positif.

J'ai noté également, en écoutant tout à l'heure avec intérêt le rapporteur de l'Assemblée nationale, que vous aviez bien précisé les choses en ce qui concerne le maître d'ouvrage et le donneur d'ordre. Il y a bien une obligation de vigilance et il ne s'agit pas de le transformer en contrôleur de l'inspection du travail. Par contre, nous sommes globalement réservés sur un certain nombre de mises en œuvre techniques.

Sur l'article 6, une liste noire présente effectivement une vertu dissuasive. J'aurais été versé sur une liste plutôt positive. Elle n'est peut-être pas aussi facile que cela à mettre en œuvre mais elle aurait eu la vertu de permettre à chacun d'accéder à cette liste positive.

L'article 7 m'a vraiment paru curieux au regard du principe selon lequel nul ne peut plaider par procureur.

L'article 7 *bis*, qui exclut une entreprise condamnée pour travail illégal de toutes aides publiques pendant cinq ans, me paraît dangereux. Avons-nous vraiment mesuré ce que serait l'avenir d'une entreprise qui serait rachetée par un autre investisseur, compte tenu du discrédit que constitue une exclusion de toute aide publique pendant cinq ans ou, en l'occurrence, ce qui adviendrait des salariés ?

Vous avez rappelé que le transport routier, compte tenu de toutes ses spécificités, devait faire l'objet d'un traitement particulier. Nous sommes tout à fait d'accord mais permettez-moi une parenthèse. Il faudra bien qu'un jour on se penche aussi sur le transport aérien, parce que le problème, et c'est un autre sujet, devient de plus en plus préoccupant pour certaines entreprises.

Au final, il y aura une abstention bienveillante du groupe UMP du Sénat sur ce texte.

M. Dominique Tian, député. – Merci beaucoup et c'est aussi une abstention du groupe UMP à l'Assemblée nationale.

D'abord, fondamentalement, il s'agit d'un texte franco-français, cela vient d'être évoqué, ce n'est donc pas une directive européenne, cela malheureusement en limite la portée, il faut en être conscient.

Deuxièmement, je ne partage pas exactement le point de vue de mon collègue sénateur, notamment en ce qui concerne le transport routier qui, à mon sens, n'a rien à faire dans ce texte. C'est vrai qu'une des mesures préconisée par notre rapporteur à l'Assemblée dit qu'il faut veiller à ce que les conducteurs routiers prennent, en dehors de leurs véhicules, leurs temps de repos hebdomadaire. Nous avons consulté les entreprises de transport et elles nous ont dit que chercher un hôtel sur une aire d'autoroute un samedi soir serait quelque chose d'à la fois complexe et étrange dans la mesure où le camion est aménagé pour pouvoir y loger tous les jours de la semaine, y compris le samedi et le dimanche et que la préoccupation première du chauffeur routier c'est de ne pas se faire voler sa cargaison. J'avais déjà indiqué que cette mesure était peu opérationnelle et je persiste sur ce point.

Par ailleurs, concernant la liste noire vous avez évoqué beaucoup de problèmes et même la question de sa constitutionnalité. Tout simplement parce que cette liste noire n'impose rien à personne, elle n'est que consultative. Dire : « voilà une liste noire d'entreprises à votre disposition mais n'en tirez aucune conclusion ni pour contracter un accord avec elles ni quoi que ce soit, contentez-vous de la consulter et ensuite prenez vos responsabilités », cela ne me paraît pas, sur le plan juridique, quelque chose de très élaboré, dans la mesure où on peut toujours contracter avec cette entreprise, que l'on soit la puissance publique, une collectivité locale ou un entrepreneur. Mais qui va prendre le risque de le faire avec une entreprise déjà marquée au fer rouge de l'infamie ? Cela nous paraissait sur le plan constitutionnel assez peu probant et même dangereux. Cette liste noire nous semble soulever beaucoup de difficultés.

Il se pose ensuite la question des subventions. Le groupe UMP à l'Assemblée nationale avait attiré l'attention sur le fait qu'on interdit toute subvention à une entreprise qui aurait fauté dans un délai, que vous avez alourdi au Sénat et qui irait jusqu'à cinq ans. Cette disposition signifie la condamnation à mort pour une entreprise qui aurait peut-être été vendue, rachetée par ses salariés ou qui aurait peut-être tout simplement changé d'actionnaires. Un an c'est déjà beaucoup, cinq ans c'est trop et nous restons opposés à ce dispositif.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, sénateur. – Le groupe UDI au Sénat a voté ce texte car il apprécie que, pour une fois, la France anticipe la transposition d'une directive européenne. A l'initiative de la rapporteure du Sénat, les articles 1 et 2 ont gagné en clarté et en précision : qu'elle en soit remerciée.

On peut certes discuter de l'opportunité d'une liste noire, mais la critique des abus du *dumping* est partagée par les entreprises comme par tout un chacun. La légitimité d'une liste noire est donc certaine : le texte confère en outre au juge la simple faculté d'y inscrire l'entreprise condamnée. Certes, le Sénat a durci la sanction en supprimant le montant minimal d'amende rendant possible l'inscription sur la liste noire. Nous pourrions donc discuter la suppression de ce seuil de 15 000 euros.

Je regrette cependant que nous n'allions pas à la racine du mal : pour faire réellement œuvre utile, nous aurions pu ajouter une disposition prévoyant que les cotisations sociales sont acquittées dans le pays d'accueil et non dans le pays d'origine. C'est la seule façon d'en finir avec la concurrence abusive entre des pays qui sont tous membres de l'Union européenne.

Mme Catherine Lemorton, députée, présidente. – Les niveaux de protection sociale et les modes de calcul des droits sont très différents entre les différents pays européens. Adopter une telle disposition au plan national me semble difficile.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, sénateur. – Je propose que l'on paye dans le pays d'accueil des droits que l'on pourra faire valoir dans le pays d'origine, notamment pour la retraite. Un dispositif de ce type serait possible. Si l'idéal serait de rapprocher les taux de cotisation, vous savez bien que nous sommes loin du compte.

Mme Catherine Lemorton, députée, présidente. – Votre proposition est vertueuse mais ce texte ne constitue pas le bon véhicule législatif et, particulièrement en matière de retraite, les modalités d'établissement des droits sont sans doute trop disparates entre les différents états membres.

M. Richard Ferrand, député. – Ce texte est attendu autant par les employeurs que par les salariés car il permet de lutter à la fois contre la concurrence déloyale en matière d'accès aux marchés, la concurrence économique, mais aussi contre la concurrence déloyale sur le plan social. Les deux aspects de ce texte constituent son caractère novateur.

Ces mesures ont une vocation dissuasive à l'égard des tricheurs. Leur efficacité ne repose pas sur l'ajout de nouvelles mesures pénales mais sur la fin du sentiment d'impunité. On ne saurait formuler de réserves sur ce point. Notre collègue Dominique Tian a parlé d'entreprises « condamnées à mort » ; mais lorsqu'une entreprise fraude à la fois sur les conditions de mise en concurrence et sur le respect des travailleurs, je ne vois pas qui participera aux obsèques...

M. Dominique Tian, député. – Le salarié !

M. Richard Ferrand, député. – Au contraire, beaucoup d'entreprises et beaucoup de salariés souffrent de la concurrence déloyale. Ce texte revient du Sénat clarifié et enrichi. Le groupe SRC de l'Assemblée nationale est donc très heureux de l'aboutissement prochain du travail accompli en commun.

Mme Catherine Lemorton, députée, présidente. – Je propose que nous examinions le texte dans l'ordre des articles.

EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions générales modifiant le code du travail

Article 1^{er}

Extension de l'obligation de vigilance de l'entreprise bénéficiaire d'une prestation de service internationale

La commission mixte paritaire adopte les propositions de rédaction n^{os} 1 et 2 des deux rapporteurs, de portées rédactionnelles, puis elle adopte l'article 1^{er} ainsi modifié.

Article 1^{er} bis

Registre unique du personnel et détachement de travailleurs

La commission mixte paritaire adopte une proposition de rédaction n^o 3 des deux rapporteurs, de portée rédactionnelle, puis elle adopte l'article 1^{er} bis ainsi modifié.

Article 1^{er} ter A

Inscription des salariés détachés dans le bilan social de l'entreprise d'accueil

La commission mixte paritaire adopte l'article 1^{er} ter A dans la rédaction du Sénat.

Article 1^{er} ter

Vigilance du donneur d'ordre en matière d'application de la législation du travail

La commission mixte paritaire adopte une proposition de rédaction n^o 4, des deux rapporteurs, de clarification visant à modifier l'emplacement dans le code du travail des dispositions relatives à la lutte contre les conditions d'hébergement indigne des salariés, qu'ils soient détachés ou non.

Elle adopte également une proposition de rédaction n^o 5 des deux rapporteurs, de portée rédactionnelle.

Puis elle adopte l'article 1^{er} ter ainsi modifié.

Article 2

Solidarité du donneur d'ordre ou du maître d'ouvrage pour le paiement des salaires

La commission mixte paritaire adopte l'article 2 dans la rédaction du Sénat.

Article 6

Signalement sur internet des entreprises condamnées à au moins 45 000 euros d'amende pour travail dissimulé

La commission mixte paritaire est saisie de la proposition de rédaction n^o 6 des rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat.

M. Gilles Savary, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Il s'agit d'un amendement de coordination juridique. Il tire les conséquences, pour l'ensemble des infractions de travail illégal, de la proposition du Sénat de supprimer le seuil de 15 000 euros d'amende permettant l'inscription sur la liste noire, à titre complémentaire, de l'entreprise condamnée.

Mme Anne Emery-Dumas, rapporteure pour le Sénat. – Cette proposition de rédaction étend la suppression du seuil à l'ensemble des infractions de travail illégal.

M. Dominique Tian, député. – Je rappelle que la suppression du seuil constitue un durcissement très important des sanctions et conduira le groupe UMP à voter contre cette mesure.

M. Jean Bizet, sénateur. – Le groupe UMP du Sénat partage cette inquiétude.

M. Gilles Savary, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Le dispositif existant ne touche qu'une dizaine d'entreprises par an, ce qui est manifestement insuffisant au regard du taux de fraude très élevé dans de nombreuses entreprises petites ou moyennes. La sanction sera laissée à l'appréciation du juge. Selon toute vraisemblance, elle touchera des entreprises notoirement indécates et probablement récidivistes.

La proposition de rédaction n° 6 est adoptée puis la commission mixte paritaire adopte l'article 6 ainsi modifié.

CHAPITRE II

Autres dispositions

Article 6 bis

Droit pour les organisations syndicales représentatives d'agir en justice pour défendre certains salariés

La commission mixte paritaire adopte l'article 6 bis dans la rédaction du Sénat.

Article 6 ter

Sanctions administratives à l'encontre des personnes verbalisées pour une infraction de travail illégal

La commission mixte paritaire adopte une proposition de rédaction n° 7 des deux rapporteurs, de portée rédactionnelle, puis elle adopte l'article 6 ter ainsi modifié.

Article 7 bis

Interdiction pour une durée maximale de cinq de percevoir des aides publiques en cas de condamnation pour travail dissimulé, emploi d'étrangers sans titre de travail, prêt illicite de main d'œuvre et marchandage

La commission mixte paritaire est saisie de la proposition de rédaction n° 8 du rapporteur de l'Assemblée nationale.

M. Gilles Savary, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Cette proposition de rédaction résulte d'un désaccord avec un amendement introduit par le groupe communiste, républicain et citoyen au Sénat. Nous avons proposé l'instauration d'une peine complémentaire permettant à un juge d'interdire du bénéfice des aides publiques une entreprise qui aurait contrevenu au droit du travail, en particulier en matière de *dumping* social.

Nous visons dans les faits un petit nombre de cas, en particulier le secteur aérien *low cost* convaincu d'infractions systématiques, lourdes et organisées. Ces entreprises, non contentes de bénéficier de subventions importantes qui constituent une distorsion de concurrence par rapport aux opérateurs historiques nationaux, tous en difficulté, pratiquent en outre le *dumping* social. Je veux citer par exemple Ryanair qui a été condamnée en raison de ses pratiques sur le site de Marignane où 120 travailleurs étaient tous fictivement employés à Dublin, sans s'y être jamais rendus, afin d'être détachés en France et rémunérés sans acquitter de cotisations sociales. Dès lors, prévoir une interdiction de perception de subventions publiques n'est pas disproportionné.

En revanche, il convient de supprimer le fait que le contrevenant rembourserait les subventions déjà perçues. Dans ce cas, le motif de la sanction est sans rapport avec celui de la subvention. La subvention était motivée par une politique d'aménagement du territoire et le souhait par exemple, pour une collectivité territoriale, de bénéficier d'une desserte aérienne ; l'infraction est, elle, d'ordre social. Mais si le remboursement des aides reçues n'est pas fondé, le sevrage ultérieur de subventions publiques me paraît bien justifié.

Nous proposons donc de revenir sur l'amendement adopté au Sénat qui avait introduit cette obligation de remboursement.

Mme Catherine Lemorton, députée, présidente. – Certaines compagnies *low cost* sont également en infraction sur les modalités de vente en ligne de billets. Elles pratiquent des réductions tarifaires illégales, contrairement à Air France. Les jugements tardent à venir.

Mme Anne Emery-Dumas, rapporteure pour le Sénat. – La commission au Sénat avait émis un avis de sagesse qui explique que je n'ai pas pu cosigner cette proposition de rédaction du rapporteur de l'Assemblée nationale. Pour autant je me range assez volontiers à son analyse. L'effet rétroactif de cette disposition est contestable, alors même que le code du travail autorise déjà l'autorité administrative, lorsqu'elle a connaissance d'un procès-verbal relevant une infraction de travail illégal à demander le remboursement des aides publiques perçues au cours des 12 derniers mois. Je rappelle par ailleurs que le Sénat a étendu les moyens de rétorsion pour les aides apportées aux personnes privées chargées d'une mission de service public, car des cas de contournements nous ont été signalés.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, sénateur. – Je suis favorable à la proposition de rédaction présentée par le rapporteur de l'Assemblée nationale.

Mme Annie David, sénatrice, vice-présidente. – Je ne vais pas voter cette proposition de rédaction qui revient sur un amendement proposé par mon groupe au Sénat. Nous avons bénéficié d'un avis de sagesse au Sénat : je regrette que cette sagesse ne resurgisse pas aujourd'hui. Ne plus percevoir d'aides publiques constitue une sanction minimale, le geste minimal à attendre de la part des collectivités pourvoyeuses de subventions. Mais de la part de l'entreprise subventionnée, il me semble qu'une forme d'amende est légitime, à travers le remboursement des sommes que l'entreprise percevait alors même qu'elle adoptait des pratiques illégales. Dans le secteur aérien mais aussi dans celui du bâtiment, le *dumping* social est une plaie que de nombreux employeurs dénoncent : le durcissement des sanctions est nécessaire.

Mme Véronique Louwagie, députée. – Des précisions me semblent nécessaires concernant les contours de cette peine complémentaire. Le juge a la possibilité de prononcer cette peine ou non. Cela semble constituer un risque d'applications très différentes en fonction des situations ou des territoires. Je suis satisfaite que l'on ne retienne plus la rétroactivité proposée au Sénat. Quant à la durée de la peine, il nous semble qu'une année serait plus pertinente que les cinq ans proposés. Je souhaiterais enfin savoir à quelle date le dispositif s'appliquera.

M. Jacky Le Menn, sénateur. – L'amendement voté au Sénat constitue une fausse bonne idée, bien que je ne doute pas de l'intention louable du groupe qui l'a déposé. Les retombées du dispositif adopté pourraient s'avérer très négatives et il me semble qu'il faut immédiatement savoir raison garder. Comme le rappelle l'exposé sommaire de la proposition

de rédaction n° 8 de M. Gilles Savary, les risques relatifs aux sanctions sur les aides publiques attribuées aux entreprises apparaissent démesurés, de même que les risques sur les conditions d'emploi : il en va de la survie même de certaines sociétés. Si l'amendement voté au Sénat semble poursuivre un objectif qui va dans le bon sens, il pourrait être lourd de conséquences sociales. La vraie sagesse est d'adopter la proposition de rédaction n° 8 de M. Gilles Savary.

M. Gilles Savary, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Pour préciser la philosophie du dispositif porté par ma proposition de rédaction, j'ai précédemment cité l'exemple du secteur aérien mais il a vocation à s'appliquer de manière générale à l'ensemble des secteurs d'activités.

En France, nous avons le privilège de ne pas avoir un système de peines automatiques et les juges apprécient au cas par cas en tenant compte des circonstances de l'espèce et de l'intentionnalité. Il est probable que seront jugées différemment des affaires fondées sur la faute professionnelle d'un subalterne ou sur une intention délibérée de l'employeur de pratiquer du « *dumping social* ».

Nous discutons ici d'une peine complémentaire : ma proposition de rédaction constitue une position d'équilibre, car l'amendement voté au Sénat pourrait conduire à des fermetures pures et simples d'entreprises, si le remboursement des aides publiques attribuées était exigé. A titre d'exemple, il n'est pas sûr que la fermeture d'une société aérienne *low cost* soit une perspective positive pour Carcassonne, tant en termes d'emploi que de desserte de la ville, en raison d'une sanction extrêmement rigoureuse.

C'est pourquoi je vous invite à adopter ma proposition de rédaction et donc à revenir sur l'amendement voté au Sénat, afin que le dispositif retrouve un équilibre et prenne bien en compte l'ensemble des dimensions du problème qui sont en jeu.

M. Dominique Tian, député. – Je remercie M. Gilles Savary de ses propos et tiens à préciser que la société *low cost* qu'il a évoquée et qui dessert l'aéroport de Marseille Provence a régularisé sa situation. L'existence de cette société apporte beaucoup aux consommateurs français, puisqu'elle transporte des millions de voyageurs chaque année, et au paysage aérien français, car elle emploie des centaines de salariés, ainsi qu'à la chambre de commerce et d'industrie et à l'aéroport. Certes, elle a mis en œuvre une politique d'optimisation, comme de nombreuses autres entreprises d'ailleurs, sans déployer des pratiques frauduleuses de travail dissimulé, mais sa situation est désormais clarifiée.

La commission mixte paritaire adopte la proposition de rédaction n° 8 puis l'article 7 bis ainsi modifié.

Titre

La commission mixte paritaire est saisie de la proposition de rédaction n° 9 des rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat concernant le titre de la proposition de loi.

M. Gilles Savary, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Le titre que nous avons retenu à l'origine pour la proposition de loi était à la fois long et peu compréhensible, un défaut auquel a remédié en partie le Sénat en l'améliorant notablement. Toutefois le titre adopté par nos collègues sénateurs n'englobait pas l'ensemble des sujets traités par la proposition de loi. Nous nous sommes donc interrogés sur la meilleure façon de traduire

l'expression « *dumping social* » en français. Sur une proposition de M. Richard Ferrand, nous avons finalement retenu l'expression « concurrence sociale déloyale ».

La proposition de rédaction n° 9 est adoptée.

Mme Annie David, vice-présidente. – Je tiens à signaler que le groupe CRC du Sénat s'abstient sur le vote de ce texte, car la proposition de rédaction n° 8 adoptée à l'instant par la commission mixte paritaire ne nous convient pas. Même si ce texte est porteur d'avancées, nous estimons que la construction européenne doit encore « se muscler » au niveau social.

M. Dominique Tian, député. – Le groupe UMP de l'Assemblée nationale s'abstient également.

M. Jean Bizet, sénateur. – Il en va de même pour celui du Sénat.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, sénateur. – Le groupe UDI–UC du Sénat vote, en revanche, en faveur de ce texte.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigé, l'ensemble des dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à lutter contre les fraudes et les abus constatés lors des détachements de travailleurs et la concurrence déloyale.

En conséquence, la commission mixte paritaire vous demande d'adopter la proposition de loi visant à lutter contre les fraudes et les abus constatés lors des détachements de travailleurs et la concurrence déloyale dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

La réunion est levée à 17 h 45

COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LA PROPOSITION DE LOI RENFORÇANT LA LUTTE CONTRE LE SYSTÈME PROSTITUTIONNEL

Mercredi 11 juin 2014

- Présidence de M. Jean-Pierre Godefroy, président. -

Présentation du rapport de Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, rapporteure sur la proposition de loi n° 207 (2013-2014) renforçant la lutte contre le système prostitutionnel

La séance est ouverte à 16 h 05.

M. Jean-Pierre Godefroy, président. – Nous auditionnons Brigitte Gonthier-Maurin, présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, rapporteure, sur le rapport de la délégation relatif à la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel, adopté la semaine dernière.

Avant d'entamer nos débats, je voudrais faire part de ma vive préoccupation face à l'attitude de certains parlementaires - sénateurs ou députés - qui interviennent pour que la proposition de loi soit inscrite à l'ordre du jour de la session extraordinaire de notre Haute assemblée. Je le regrette et trouve peu élégant que de telles démarches soient engagées sans qu'en soit informé le président de la commission spéciale. J'ai fait en sorte, en qualité de président, que tous les points de vue puissent être exprimés et que chacun soit respecté. J'aimerais qu'il en soit de même vis-à-vis du président lorsque ce type d'initiative est lancé.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin, présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes. – Je remercie tout d'abord le président Jean-Pierre Godefroy de m'avoir associée aux auditions de la commission spéciale et de m'avoir conviée aujourd'hui à présenter devant vous le rapport adopté jeudi dernier par la délégation. Ce rapport est assorti de 11 recommandations.

Le premier souhait de la délégation n'a pas fait l'objet d'une recommandation en bonne et due forme car il est implicite : il concerne l'inscription de cette proposition de loi à l'ordre du jour du Sénat, avant la fin de la session extraordinaire.

La proposition de loi fait depuis plusieurs mois l'objet d'un débat opposant des approches très différentes. L'une défend la prostitution au nom de l'expression d'une liberté : celle de gagner sa vie par des relations sexuelles tarifées et celle d'acheter des relations sexuelles. La délégation est très opposée à ce point de vue et considère qu'aucune liberté ne saurait passer par la marchandisation d'un corps. La délégation ne pense pas non plus que l'on puisse considérer la prostitution comme une activité professionnelle : peut-on souhaiter que son enfant, son compagnon ou sa compagne l'exerce ? De même, peut-on souhaiter d'avoir un proxénète comme enfant, compagne ou compagnon ? Le point de vue de la délégation est que la prostitution est avant tout une violence faite aux femmes. Dans cet esprit, elle a souhaité intituler son rapport d'information : « *Prostitution : la plus vieille violence du monde faite aux femmes* ».

La délégation est également convaincue que la prostitution est la manifestation la plus inacceptable de l'inégalité entre les hommes et les femmes, car elle repose sur l'idée - que nous combattons - selon laquelle les hommes auraient le droit de disposer du corps des femmes pour satisfaire des pulsions sexuelles considérées à la fois comme licites et irrépressibles. Tels sont donc les principes sur lesquels s'appuie le rapport de la délégation.

J'en viens au constat que présente la première partie du rapport sur les caractéristiques actuelles de l'univers prostitutionnel. Il est sans surprise et reflète les informations que la commission spéciale a recueillies au cours de ses auditions et déplacements.

Premier point : la prostitution se développe actuellement au premier chef en lien avec la traite des êtres humains et sous l'influence des réseaux qui en sont responsables. Ce fait a des conséquences terribles sur les violences faites aux victimes de ce système, dont la situation sanitaire et sociale effroyable est mieux connue grâce à nos collègues Jean-Pierre Godefroy et Chantal Jouanno. La recommandation n° 10 de la délégation concerne le lancement d'une grande campagne d'information sur les réalités de l'univers prostitutionnel, pour que chacun comprenne que défendre la prostitution et *a fortiori* acheter un rapport sexuel revient à être complice d'un système dont les personnes prostituées sont les victimes.

Or, malgré le rôle majeur de la traite des êtres humains dans le développement de la prostitution, les magistrats semblent ne pas s'être approprié le délit de traite aux fins de proxénétisme et semblent toujours privilégier le chef de proxénétisme. Pourtant, la qualification de traite présente des avantages pour une répression plus efficace des responsables. Elle offre des possibilités de poursuite beaucoup plus grandes que la seule référence au proxénétisme et s'avère pertinente dans des dossiers internationaux nécessitant une entraide répressive avec des pays comme l'Allemagne, qui n'incriminent pas le proxénétisme. La recommandation n° 4 de la délégation vise à ce qu'une circulaire du garde des sceaux attire l'attention des magistrats sur les avantages que présente la qualification de traite des êtres humains. De manière plus anecdotique, la délégation suggère que le code pénal soit modifié pour prévoir que les personnes condamnées pour traite des êtres humains aient à rembourser les frais de rapatriement de leurs victimes, comme c'est actuellement le cas pour le proxénétisme. C'est sa recommandation n° 8.

L'autre vecteur de développement de la prostitution est internet, avec toutes les difficultés qui en résultent pour la traque des responsables de sites qui relèvent pourtant du proxénétisme. La délégation s'est étonnée que des sites internet qui en relèvent manifestement ne puissent pas être interdits. Elle s'en remet toutefois à la commission spéciale sur ce sujet complexe.

Un troisième élément possible du développement de la prostitution est encore très mal connu et la délégation reste prudente sur ce sujet : il s'agit de la prostitution étudiante. Notre recommandation n° 11 concerne la réalisation d'une enquête sociologique sur ce sujet important pour l'avenir de notre société.

Une autre caractéristique de l'univers prostitutionnel est que la prostitution, comme je le disais à l'instant, constitue une violence inacceptable faite aux femmes mais aussi aux enfants. Ce point ne va pas de soi puisqu'il n'est pas question de prostitution dans la convention d'Istanbul, pourtant dédiée aux violences faites aux femmes. Il est établi par tous les observateurs de l'univers prostitutionnel que les personnes prostituées ont été victimes d'abus sexuels, parfois même pendant l'enfance. C'est pourquoi notre recommandation

n° 9 consiste à prévoir que tous les professionnels en contact avec des femmes victimes de violences soient sensibilisés et formés au lien entre violences et prostitution afin de permettre un repérage des victimes de la prostitution et d'améliorer leur prise en charge. Dans le même esprit, cette formation devrait être étendue aux personnes, notamment dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance, qui accueillent des enfants victimes de violences, car ceux-ci peuvent être menacés à terme par le danger de la prostitution.

Le rapport de la délégation développe plus particulièrement des aspects moins connus de la prostitution : les motivations des acheteurs de relations sexuelles ; les interactions possibles entre l'univers de la pornographie et celui de la prostitution et les conséquences possibles, à terme, de la banalisation actuelle de la pornographie auprès des jeunes sur les relations entre hommes et femmes ; les moyens de prévenir le développement de la prostitution au moyen de l'éducation à l'égalité entre hommes et femmes et à la lutte contre les stéréotypes sexistes, dès le plus jeune âge.

J'en viens donc à l'autre aspect de l'univers prostitutionnel qui est celui du client ou plutôt de l'acheteur de sexe, ce fameux « Monsieur tout le monde » auquel est consacrée la deuxième partie du rapport. Certains observateurs du système prostitutionnel nous ont éclairés sur la psychologie du client et nous ont présenté différentes typologies de l'acheteur de relations sexuelles.

Je dois préciser que j'utilise le mot « client » par commodité, mais que ce terme est impropre selon la démarche de la délégation qui conteste que la prostitution puisse être considérée comme une activité comme une autre.

Selon l'une de ces typologies, on peut distinguer : les clients « accidentels » qui ne renouvellent pas l'expérience car elle les déçoit ; ceux qui vivent en couple mais en sont insatisfaits, et qui n'ont pas l'impression de tromper leur compagne en allant voir une prostituée ; les clients réguliers et vivant seuls qui recourent à une personne prostituée car ils ont renoncé à séduire et aussi parce que cela leur évite le risque d'un « investissement sans retour ». Une autre typologie présente les clients de la manière suivante : celui qui considère la prostituée comme un « cloaque » ; celui qui appréhende les prostituées avec un mélange de séduction et de mépris ; celui qui recherche un autre type de sexualité ; celui qui a le fantasme d'être dominé ; celui qui se sent menacé par le changement des relations entre hommes et femmes et qui veut se rassurer ; celui qui se considère comme un perdant.

Je vous renvoie au rapport pour l'analyse des motivations des clients de l'escorting, qui représente probablement un cas particulier. Le rapport consacre aussi un développement particulier à La Jonquera qui met en évidence, de manière très éclairante la souffrance que cause aux femmes de la région la fréquentation des « puticlubs » par leurs compagnons.

Je voudrais maintenant aborder le thème de la pornographie : nos interlocuteurs ont évoqué un lien susceptible d'exister entre consommation de pornographie et consommation de sexe tarifé. Le problème réside dans la grande diffusion de la pornographie chez les jeunes, souvent dès l'école primaire. Cette diffusion est évidemment liée à la multiplication des supports que l'on observe de nos jours, qu'il s'agisse des téléphones portables, d'internet ou des tablettes. Des observateurs nous ont d'ailleurs dit combien le fait de recevoir ces images pouvait être choquant et porteur d'une forme de violence pour certains enfants. Or la pornographie véhicule un modèle de relations sexuelles sur lequel je ne porterai pas de jugement moral, mais qui repose sur un modèle de sexualité inégalitaire fondé sur la

soumission de la femme. Rien à dire quand cela concerne des adultes dotés de sens critique. Mais quand ces images constituent l'initiation sexuelle de jeunes qui confondent pornographie et réalité, elles peuvent affecter à terme les relations entre garçons et filles, puis entre hommes et femmes. Il n'y a malheureusement pas de solution miracle à ce problème : la seule solution semble résider dans l'éducation des jeunes au regard critique.

J'en viens donc à la troisième partie du rapport concernant les réponses qui peuvent être apportées au développement de la prostitution. Il s'agit tout d'abord de permettre aux victimes de la prostitution de changer de vie si elles le souhaitent.

Cela suppose deux conditions. Il faut tout d'abord, et c'est notre recommandation n° 3, que des moyens suffisants et pérennes soient consacrés au financement du parcours de sortie de prostitution, et que ce parcours soit organisé de manière à couvrir l'ensemble des besoins des personnes concernées. Il faut également que les associations qui participeront à la mise en œuvre de ce parcours fassent l'objet d'une attention particulière et soient accompagnées et formées.

Il est ensuite nécessaire, pour que les personnes prostituées soient encouragées à s'engager dans cette démarche, qu'elles puissent instaurer des relations de confiance avec la police, ce qui suppose - c'est une autre recommandation de la délégation - que le délit de racolage soit abrogé. Ce délit est certes jugé utile par les services enquêteurs car il faciliterait la collecte de renseignements et ne servirait pas réellement à sanctionner les personnes prostituées. On peut comprendre que cet argument puisse faire hésiter sur ce point. Mais il n'a pas semblé imparable à la délégation, qui considère que le fait de pouvoir être mis en garde à vue n'est pas de nature à rassurer des personnes aussi vulnérables que des personnes prostituées.

Du côté de l'acheteur, la proposition de loi part du principe que, sans acheteur, pas de prostitution, pas de traite, pas de proxénètes. Elle prévoit donc de réprimer l'achat d'un acte sexuel par une amende, le cas échéant assortie d'un stage de sensibilisation. Il ne s'agit pas de faire la morale, mais de dire tout simplement quelle société nous voulons : une société inégalitaire où l'on peut acheter le corps de femmes ou une société où cela est interdit. La délégation est convaincue de la valeur dissuasive et pédagogique de la pénalisation du client et préconise l'adoption de ces dispositions.

Abordons maintenant les questions relatives à l'éducation des jeunes, dans une logique de prévention, le plus en amont possible, de la prostitution. Le code de l'éducation prévoit deux types de formation qui peuvent se rattacher à cette logique. : l'éducation à la sexualité, à laquelle l'article L. 312-16 prévoit de consacrer trois séances par an dans les écoles, les collèges et les lycées ; la formation à l'égalité entre hommes et femmes, que l'article L. 312-17-1 prévoit de dispenser à tous les stades de la scolarité, sans plus de précision sur les horaires et le niveau de l'enseignement.

L'Assemblée nationale a apporté des modifications à ces articles du code de l'éducation, de manière à orienter l'éducation à la sexualité vers « *l'estime de soi et de l'autre* » et le « *respect du corps* », dans un esprit d'égalité, et la formation à l'égalité vers « *les réalités de la prostitution* ». Sous réserve d'aménagements rédactionnels, la délégation est favorable à ces modifications.

Pour avoir assisté à deux séances de formation à l'égalité, l'une dans un lycée professionnel de l'Essonne et l'autre dans un collège de Seine-Saint-Denis, je peux vous

assurer que ces modules sont utiles et que les animateurs qui les assurent font un travail remarquable. J'en ai tiré la conviction, partagée avec la délégation, qu'il est nécessaire d'intervenir le plus tôt possible contre les stéréotypes sexistes et pour promouvoir l'égalité entre filles et garçons : au lycée, il est déjà trop tard.

Le seul problème est que ces séances dépendent de la sensibilisation des chefs d'établissement. Tous les projets d'établissement ne les prévoient pas, tous les élèves n'en sont donc pas bénéficiaires. Et quand ils ont la chance de pouvoir assister à ces modules, il est loin d'être acquis que le rythme de trois séances par an prévu par la loi soit respecté. Enfin, il n'y a pas de vrai suivi de ces séances, ce qui est regrettable.

La délégation préconise donc que les chefs d'établissement organisent obligatoirement ces ateliers d'éducation à la sexualité et d'information sur l'égalité, que des moyens leur soient attribués à cet effet et que ces séances fassent l'objet d'un suivi.

Par ailleurs, la délégation souhaite que la problématique de l'égalité soit intégrée à l'enseignement lui-même, dans tous les programmes et dans toutes les disciplines. L'égalité entre hommes et femmes doit pouvoir être abordée de manière transversale, dans toutes les matières, le plus en amont possible. Dans cette logique, l'une de nos recommandations vise la généralisation des ABCD de l'égalité dont les conséquences doivent être tirées sur la formation initiale et continue des enseignants.

Voilà, Monsieur le président, mes chers collègues, ce que la délégation aux droits des femmes vous propose à l'égard de la proposition de loi dont la commission spéciale l'a saisie.

Mme Esther Benbassa. – Merci pour cette présentation. Je suis très gênée par l'argument consistant à dire : « aimeriez-vous que votre fille se prostitue ? Souhaiteriez-vous avoir un fils proxénète ? ». Rassurez-vous, cela ne devrait pas arriver à nos propres enfants. Nous savons bien que l'entrée dans la prostitution est en grande partie liée au milieu socio-économique dans lequel ont vécu les personnes. Il est très peu probable qu'un enfant élevé dans un milieu privilégié se tourne vers la prostitution. Vous soulevez là un argument d'ordre émotionnel qui ne permet en aucun cas de faire avancer le débat. Si nous souhaitons trouver un *modus vivendi*, il faut dépasser ce type de jugements.

Votre recommandation n° 2 vise à « l'instauration de relations confiantes entre les personnes prostituées et la police, dans la logique de l'encouragement des personnes prostituées à s'engager dans un parcours de sortie ». Est-il vraiment prioritaire de transformer les policiers en assistantes sociales ? Soyons réalistes, commençons par faire en sorte que la police exerce correctement les missions qui sont les siennes.

En ce qui concerne l'accompagnement sanitaire et social des personnes prostituées, nous savons très bien que les moyens sont largement insuffisants – 2,4 millions d'euros dans le budget de l'Etat. Compter sur le produit des amendes qui seront prélevées sur les clients est illusoire. Il faut davantage de volontarisme pour qu'un véritable budget soit consacré à ces questions.

Je suis en principe d'accord avec vos recommandations en matière d'éducation sexuelle et d'éducation à l'égalité. L'introduction des ABCD de l'égalité dans les écoles a été difficile, faute d'une communication adaptée. Souhaitons-nous vraiment mettre la France dans la rue en abordant également le sujet de la prostitution ? Ce serait prendre le risque de voir les

chefs d'établissements assaillis de protestations. Quant aux écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE), elles ont encore beaucoup d'autres sujets à régler avant de commencer à se pencher sur les ABCD de l'égalité.

Votre recommandation n° 9 établit un lien direct entre violences et prostitution. N'oublions pas que nombre de femmes violentées ne se prostituent pas ! Il faut clarifier ce point.

Votre recommandation n° 10 indique que le client se rend complice d'un « *système barbare esclavagiste* ». Attention au vocabulaire employé ! C'est méconnaître l'histoire que de faire ainsi référence à l'esclavage.

Enfin, concernant votre recommandation n° 11 sur la prostitution étudiante, je peux vous faire part de mon expérience. Voilà quarante ans que j'enseigne à l'université. Nul besoin d'une enquête sociologique pour comprendre que des jeunes femmes qui n'arrivent pas à payer leur loyer à la fin du mois ont besoin de faire quelques passes pour s'en sortir. Je reçois moi-même les témoignages d'étudiantes que j'accompagne en doctorat pendant plusieurs années. Elles ont besoin qu'on les aide. Et cela touche également les garçons ! Les classes moyennes n'ont aujourd'hui plus les moyens de payer les études de leurs enfants. Or rien n'est fait pour remédier à cela. Pensez-vous réellement qu'avec 400 euros de bourse, un jeune puisse payer son loyer à Paris, s'habiller et étudier correctement ? Pas besoin d'enquête pour savoir qu'il faut tout simplement les aider davantage !

M. Christian Cointat. – Je suis très touché par les propos d'Esther Benbassa. Je les approuve entièrement.

Mme Laurence Cohen. – La prostitution est un sujet passionnel et le législateur doit avant tout faire des propositions. Je partage pleinement les préconisations du rapport. Il faut arrêter l'hypocrisie. La France a fait le choix de l'abolitionnisme, cela emporte un certain nombre de responsabilités que nous devons aujourd'hui assumer. Je trouve par ailleurs contradictoire d'affirmer que la prostitution ne touche que certains milieux défavorisés tout en estimant que nous ne pouvons rien faire pour lutter contre.

La prostitution est une violence, il faut le réaffirmer ! La très grande majorité des personnes prostituées ont des conditions de vie épouvantables. Dans ces cas, il s'agit bien de traite, de violence, de marchandisation des corps et d'exploitation d'individus en position de faiblesse. Les sommes en jeu sont énormes. Nous devons le dire et faire des propositions pour contrer cette marchandisation des corps.

Les auditions de notre commission spéciale ont permis la confrontation des points de vue. Il faut réfléchir à certains points. Mais Simon Häggström, chef de la brigade antiprostitution de Stockholm, nous l'a fort bien dit en présentant le modèle suédois, au-delà de la pénalisation du client, tout un ensemble de mesures peuvent être mises en place qui permettront notamment de lutter contre le proxénétisme.

Il est important qu'à un moment, la loi pose un interdit. Il faut aller jusqu'au bout des choix que l'on porte. Si l'on considère que la prostitution peut être un métier, alors il faut la réglementer et proposer des formations. On peut aller très loin dans la contradiction et dans l'absurde.

S'agissant de l'égalité entre les hommes et les femmes, ne mélangeons pas tout. Certes, l'ABCD de l'égalité a entraîné certaines résistances. Le débat a été instrumentalisé et caricaturé. Mais j'estime que cela ne doit pas nous faire renoncer. Lutter pour l'égalité entre les sexes en 2014, voilà une belle bataille !

M. Alain Fauconnier. – Pour ma part, j'adhère totalement à ce qu'a dit Esther Benbassa. Nous avons tous rencontré des associations et le sujet est connu. Ne nageons pas dans l'absurde. Je suis opposé à cette proposition de loi.

Mme Maryvonne Blondin. – J'ai le sentiment que, dans ce débat, les hommes sont d'un côté, les femmes de l'autre.

M. Christian Cointat. – Nous sommes du côté d'Esther Benbassa !

Mme Maryvonne Blondin. – J'espère que nous sommes capables de dépasser une opposition entre les sexes. En tant que législateurs, nous devons sortir de l'émotionnel. Si l'on excepte les 2 % de femmes qui disent avoir choisi cette activité, l'immense majorité des personnes prostituées vit cela comme une violence. Oui, il s'agit bien de situations proches de l'esclavage. Comment nous en sortir ? Il faut faire en sorte que les femmes n'aient plus à subir ces violences et qu'elles aient la libre disposition de leur corps. La loi doit protéger nos consœurs.

Le débat sera très animé. Il transcende l'ensemble des groupes politiques. Au final, la position de chacun reflète ses plus intimes convictions. La loi doit donner un sens. Ne caricaturons pas les choses et travaillons pour la majeure partie des femmes, qui sont celles qui subissent les violences.

Mme Claudine Lepage. – J'approuve ce rapport ainsi que les propos de Laurence Cohen et Maryvonne Blondin. N'oublions pas que des pays comme l'Allemagne ou les Pays-Bas, qui ont totalement légalisé la prostitution, commencent aujourd'hui à revenir en arrière. Ils constatent en effet que leurs lois ont avant tout bénéficié aux proxénètes et que les frontières entre prostitution choisie et prostitution contrainte sont bien plus floues qu'ils ne l'avaient imaginé. Il existe tout de même 200 000 personnes prostituées en Allemagne.

M. Michel Bécot. – Le travail présenté par la délégation est intéressant. Mais je crains que l'on ne s'attaque pas aux véritables enjeux que sont la traite des êtres humains et la lutte contre la prostitution. Esther Benbassa a raison quand elle dit que tout cela est avant tout une question de moyens. Sans les moyens suffisants, toute proposition s'apparente à un vœu pieu. Il n'en demeure pas moins utile de débattre sur un phénomène que nous souhaitons voir disparaître. Soyons réalistes : il faut avant tout s'attaquer aux réseaux et davantage éduquer, notamment les jeunes dans les écoles.

Mme Marie-Françoise Gaouyer. – J'adhère au rapport présenté par Mme Brigitte Gonthier-Maurin. Nous allons travailler sur une loi qui donnera du sens à des mots. J'ai entendu des personnes auditionnées qui ont dit qu'il y avait moins de clients parce que la loi leur faisait peur. Face à un tel constat, on peut regretter que ces personnes aient perdu de l'argent mais également se féliciter de ce que, sans doute, des hommes se soient sentis coupables, car il s'agit bien d'une violence. Il est inadmissible qu'aujourd'hui des enfants soient séquestrés dans le pays d'origine de personnes prostituées dans le but d'exercer une pression sur elles. Par ailleurs, aujourd'hui, certaines femmes, couturières ou ouvrières,

viennent à Paris faire des « passes » pour boucler leurs fins de mois. Quand donnera-t-on des salaires décents ? Quand cessera-t-on le recours forcé au temps partiel ?

Mme Laurence Cohen. – Quel est le dispositif proposé s’agissant du produit de la confiscation des biens des proxénètes ?

M. Jean-Pierre Godefroy, président. – L’article 4 de la proposition de loi prévoit son affectation au fonds pour la prévention de la prostitution. Pour ma part, vous comprendrez qu’en tant que président, je m’abstienne, jusqu’au 8 juillet, de toute opinion tranchée sur le texte. J’ai commencé à travailler sur ce sujet en juillet 2012 et je n’ai encore que des doutes. Comme nous l’avions dit avec Chantal Jouanno à l’occasion de notre rapport, il existe plusieurs formes de prostitution : il faut distinguer la traite et le proxénétisme. L’important est de savoir, quand nous votons une loi, si elle sera efficace ou pas.

Je souhaite vous poser, Madame la présidente, quelques questions techniques. La recommandation n° 3 prévoit de porter une attention particulière aux associations qui participeront à la mise en œuvre du parcours de sortie de prostitution. Qu’entendez-vous par là ? Est-il possible d’inscrire des critères dans la loi ? Par ailleurs, est-il raisonnable de permettre à une association d’aller en justice sans l’accord de la victime ?

La recommandation n° 7 propose que la formation initiale et continue des enseignants prenne en compte les valeurs d’égalité et de respect entre les filles et les garçons : comment l’envisagez-vous concrètement ? En outre, je m’interroge sur la formulation de la recommandation n° 10, qui propose *« qu’une campagne d’information sur les réalités de l’univers prostitutionnel et sur ses relations avec la traite des êtres humains permette à chacun de comprendre que défendre la prostitution et a fortiori acheter un rapport sexuel revient à alimenter et se rendre complice d’un système barbare et esclavagiste »*. Le code pénal réprime très sévèrement la complicité de traite des êtres humains : une telle formulation est-elle adaptée ? Je rappelle enfin qu’en Suède, l’amende, fixée à 250 euros minimum, varie ensuite en fonction des revenus des clients. Ce montant est à comparer avec celui prévu par la proposition de loi, qui s’élève à 1 500 euros.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Il est normal qu’il y ait une confrontation sur ce sujet, particulièrement important. Je suis d’accord avec Esther Benbassa : la prostitution est étroitement liée au milieu social. Elle a d’ailleurs changé de profil depuis une dizaine d’années, avec une proportion liée à la traite qui s’élève aujourd’hui à 80 %. Celle-ci est particulièrement révoltante, quand on songe aux conditions dans lesquelles les personnes sont enlevées ou conduites en France par de fausses promesses d’argent et ensuite contraintes à enchaîner, sous surveillance, les rapports avec les clients. Nous nous sommes interrogés sur l’opportunité d’utiliser le terme « esclavagiste » mais la description de ce système nous a paru correspondre.

La question des moyens financiers et humains est fondamentale, notamment pour ce qui concerne les services publics : policier, hospitalier, d’hébergement, de réinsertion, etc. La confiscation des biens des « proxétueurs » pourra constituer une source de financement. Par ailleurs, il faut accroître les moyens de coopération et d’investigation : il ne s’agit évidemment pas de demander aux policiers d’être des assistantes sociales.

Nous estimons que l’abrogation du délit de racolage est fondamentale : elle montre que les personnes prostituées sont bien considérées comme des victimes. La prostitution fait en effet partie d’un continuum de violences et la prévention passe par une

éducation dès le plus jeune âge. S'agissant des ABCD, il ne s'agit pas de parler de prostitution à des enfants de 3 ans, bien sûr, mais de mieux éduquer à l'égalité entre les sexes.

Nous avons eu des difficultés, pour ce qui concerne les étudiants, à bien appréhender la réalité. Il y a une multiplication des sites « d'escort » sur Internet. Nous avons eu un débat au sein de la Délégation sur l'opportunité de demander une enquête, mais nous avons besoin de connaître les réalités sous-jacentes : souvent les femmes, au départ « libres », sont « rattrapées » par un réseau de proxénètes et peuvent commencer à consommer des produits stupéfiants. Il y a un lien entre la prostitution et la banalisation de la pornographie. Dès l'école primaire les enfants sont soumis à des images violentes.

J'ai moi-même beaucoup de doutes. Mais si je pars du principe que la prostitution s'inscrit dans un continuum de violences, je dois poser un interdit. Cela ne veut pas dire qu'on va mettre les clients en prison, mais que la norme doit permettre aux hommes qui n'ont pas réfléchi à la question de faire un cheminement. Cela permettrait par exemple de remettre en cause l'idée qu'un passage à la Jonquera fait partie des rites obligatoires d'initiation. S'agissant des associations, nous estimons que celles qui seront habilitées doivent être honnêtes : il faudra bien identifier les missions.

Mme Esther Benbassa. – L'agrément ne devra pas être réservé à des associations comme le Nid. D'autres, comme les Amis du Bus des femmes, aident beaucoup les personnes prostituées.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Il faudra une liste des associations agréées dans chaque département et prévoir des formations.

M. Jean-Pierre Godefroy, président. – Des associations comme Ippo, Grisélidis ou Cabiria font un travail remarquable au niveau local, mais ne sont pas d'utilité publique car elles ne couvrent pas tout le département.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – S'agissant de la notion de « *complice d'un système barbare et esclavagiste* », il ne s'agit pas de complicité au sens pénal : nous ne proposons pas de modifier le code ! L'objectif est de faire réfléchir à la réalité de la prostitution : dans l'immense majorité des cas, il s'agit de personnes victimes de la traite, contraintes d'enchaîner jusqu'à vingt rapports sexuels dans la journée.

Mme Marie-Françoise Gaouyer. – Je comprends mal les associations qui se prononcent contre le texte tout en demandant à participer à sa mise en œuvre.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Toutes les bonnes volontés pour accompagner les personnes vers la sortie de la prostitution sont les bienvenues.

Mme Michelle Meunier, rapporteure. – Une évaluation du dispositif est prévue dans la proposition de loi.

M. Alain Fauconnier. – J'ai été très touché, pour des raisons personnelles, par l'affaire des prostituées de Grenoble : deux prostituées avaient dénoncé leurs proxénètes. Ceux-ci ont été libérés, après avoir purgé leur peine à la prison de Vars et, depuis, l'une des prostituées a été assassinée et l'autre a disparu. Par ailleurs, le texte ne s'appliquera pas à la Jonquera. Il va mettre en difficulté des personnes qui le sont déjà : c'est pourquoi je ne voterai jamais en faveur de cette proposition de loi, qui est construite sur une hypocrisie.

M. Jean-Pierre Godefroy, président. – Je vous remercie, Madame la présidente. Nous aurons, je pense, un débat animé le 8 juillet. En tout état de cause, les auditions nous ont permis de faire le tour de la question. Il nous restait à entendre les ministres, ce que nous ferons dans les semaines qui nous restent d’ici la remise de notre rapport.

La réunion est levée à 17 h 20.

MISSION COMMUNE D'INFORMATION « NOUVEAU RÔLE ET NOUVELLE STRATÉGIE POUR L'UNION EUROPÉENNE DANS LA GOUVERNANCE MONDIALE DE L'INTERNET »

Mercredi 28 mai 2014

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure -

Audition de M. David Martinon, représentant spécial pour les négociations internationales concernant la société de l'information et l'économie numérique

La réunion reprend à 15 heures 05.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. - Merci d'avoir accepté de nous rencontrer une nouvelle fois pour nous entretenir d'un sujet que vous connaissez bien.

Pouvez-vous nous fournir quelques éléments d'appréciation sur la Conférence mondiale sur la gouvernance de l'Internet qui s'est déroulée fin avril au Brésil, le *NETMundial*, auquel vous avez participé activement en tant que représentant de notre pays ? Pouvez-vous évoquer la façon dont le texte a été élaboré ? Quels ont été les grands points de consensus et, au contraire, les questions restées en suspens ?

Au lendemain de cette manifestation, quelles sont désormais les perspectives de travail et les étapes, ce texte ne constituant pas, malgré tout, une déclaration très contraignante ? Quelles questions pourraient se poser ?

M. David Martinon. - Je suis flatté d'être invité deux fois de suite par votre mission commune d'information ; cela doit signifier que j'ai des choses à dire !

Ainsi que vous l'avez dit, j'ai été le représentant du Gouvernement français, Mme Axelle Lemaire, secrétaire d'État chargée du numérique, ayant toutefois bien voulu faire le déplacement durant les trois premières demi-journées, ce qui a été une très bonne chose. Le fait que la secrétaire d'État marque cette manifestation de sa présence a démontré l'intérêt de la France pour l'exercice, d'une part, et pour le sujet en général, d'autre part.

Le *statement*, que l'on pourrait traduire en français par « déclaration », ce qui donne une connotation positive à la qualité du document final, est, de mon point de vue, très bon, et ce pour trois raisons.

Tout d'abord, les derniers événements de ce type, comme le Sommet mondial sur la société de l'information, remontent à 2003 ou 2005. Depuis, nous n'avons cessé de dire que nous voulions une réforme de la Société pour l'attribution des noms de domaine et des numéros sur l'Internet (ICANN), afin que celle-ci s'ouvre davantage et soit moins opaque, l'ICANN n'étant qu'un des sujets traités à Sao Paulo.

Il y a onze mois, les révélations d'Edward Snowden ont amené d'autres confessions, notamment sur les programmes de surveillance des gouvernements brésiliens, français, espagnols et autres. Le point le plus marquant a été la colère de la présidente Rousseff qui, en septembre 2013, a prononcé un discours devant l'Assemblée générale des

Nations unies, puis déposé une résolution avec l'Allemagne devant cette même instance, co-sponsorisée par la France, et qui a été adoptée.

Concomitamment, Mme Rousseff a annoncé son intention d'organiser une conférence multi-parties prenantes au Brésil, deux semaines après la déclaration de Montevideo, dans le courant de la seconde quinzaine d'octobre 2013.

Le point de départ a donc été un grand désordre : aucune idée sur la méthode, ni sur les participants ou sur l'objectif, mais un accord sur le fait qu'il existait un problème, et qu'il fallait tenter de le résoudre au plus vite !

Le résultat est, au final, excellent car un résultat apparaît dans ce chaos, comme si le sentiment de l'urgence l'avait emporté sur toutes les questions d'organisation, de méthodologie, etc. Une conjonction de bonnes volontés a permis que la conférence se tienne dans un délai extrêmement rapproché de l'annonce. Certainement y avait-il des considérations de politique intérieure pour Mme Rousseff, du fait de l'élection présidentielle qui doit avoir lieu au Brésil dans quelques mois, ce qui est une très bonne chose !

En second lieu, la méthodologie s'est construite en avançant. Le premier grand élément d'accord réside dans le fait que Mme Rousseff a souhaité réaliser une conférence multi-parties prenantes *-multi stakeholders-* et non intergouvernementale, ce qui était sa déclaration initiale.

Cette conférence a permis une très large consultation, très bien organisée, qui a réuni plus de 190 contributions, via le site *NETMundial*, dans les semaines et les mois précédant la conférence elle-même. Plusieurs rounds d'échanges sur les textes ont eu lieu de manière fort efficace, notamment grâce à l'utilisation de logiciels d'analyse lexicographique, qui ont permis à l'équipe brésilienne qui a préparé la conférence d'analyser toutes les contributions de manière rapide et objective.

J'ai personnellement ressenti une très grande fluidité dans l'organisation et le déroulement des débats. C'est une chose que l'on voit assez peu : soit c'est le désordre absolu, soit c'est un fonctionnement particulièrement bureaucratique, comme on le voit dans d'autres enceintes que je ne citerai pas. Tout s'est pratiquement déroulé en plénière, avec 800 personnes dans la salle qui pouvaient prendre la parole. On n'a pas compté le nombre d'orateurs, mais c'était très bien fait, et tous ceux qui souhaitaient intervenir ont pu le faire pour un laps de temps extrêmement réduit – deux minutes –, à l'américaine : on coupe le micro lorsque le gong retentit, ce qui oblige à la clarté et à la concision !

Pour moi, qui ai participé à bon nombre de conférences internationales, la chose était assez nouvelle. Ceci a créé une certaine dynamique. Les intervenants présents pouvaient s'exprimer sans avoir le sentiment que leur parole était gênée ; du coup, beaucoup d'idées ont été mises en avant.

Toutefois, la rédaction du texte n'a pas été réalisée en plénière. C'est peut-être là l'aspect le plus négatif. Deux comités de rédaction se sont réunis, l'un ayant travaillé sur la rédaction de la déclaration des droits, l'autre sur la feuille de route.

Ces comités ont été créés à l'avance, avec une tentative de représentation de tous les groupes, ce qui a été moins satisfaisant, en ce sens que certaines positions consensuelles n'ont pas été transposées dans le premier texte, qui a ensuite été soumis aux participants. J'y

ai décelé une volonté de certains membres des groupes de rédaction d'imposer quelques-unes de leurs vues. On est passé par moments assez près de dispositions extrêmement embarrassantes, notamment pour nous, mais également pour beaucoup d'autres catégories de parties prenantes.

Néanmoins, ces comités de haut niveau constitués en instance de préparation et d'appel, composés de douze gouvernements de haut niveau, dont la France, et de douze autres participants issus des différentes catégories de parties prenantes, ont pu réaliser ce travail de filtrage des propositions les plus difficiles pour un certain nombre d'entre nous. Je l'ai notamment fait durant les dernières minutes avant la clôture de la conférence, quelques dispositions nous gênant plus particulièrement.

Cette conférence de São Paulo est apparue comme une réponse à une attente de la communauté de l'Internet, un lieu de rendez-vous où chacun a pu parler et où l'on a pu aboutir à des conclusions, contrairement aux trois instances que nous connaissons, qui ont toutes des avantages et des défauts.

Tout d'abord, l'Union internationale des télécommunications (UIT) n'est en effet pas en charge la gouvernance de l'Internet -même si beaucoup de sujets traités sont mitoyens. En second lieu, bien qu'il s'agisse d'une instance multi-parties prenantes, où plus de 900 entreprises sont représentées, son fonctionnement reste pour l'essentiel intergouvernemental. De fait, la société civile ne la juge pas suffisamment légitime pour traiter certains sujets, comme celui des usages, par exemple.

L'ICANN, comme chacun le sait, présente un certain nombre des défauts et son mandat est technique. L'étroitesse de celui-ci, ainsi que les soupçons qui portent sur son travail et son action, font que ce n'est pas non plus l'instance légitime pour traiter de tous les sujets dont nous avons traité.

En troisième lieu, le Forum de la gouvernance de l'Internet (FGI) est une instance par définition très légitime, étant multi-parties prenantes, placée sous l'autorité lointaine du Secrétaire général des Nations unies, mais a bien du mal à se gouverner lui-même et ne conclut jamais, ce qui constitue un manque.

São Paulo a donc objectivement répondu à une attente.

Le texte est par ailleurs très équilibré ; en outre, la perspective de São Paulo a sans doute provoqué l'annonce, par le département du commerce américain, de son intention d'organiser une transition en matière de supervision des fonctions de l'*Internet Assigned Numbers Authority* (IANA) et, à plus long terme, concernant *l'affirmation of commitments* de l'ICANN, qui constitue un aspect majeur du sujet.

Les autorités américaines ont été mises dans une situation où elles savaient qu'elles allaient devoir faire face, lors du rendez-vous de São Paulo, à une bronca générale au sujet de la surveillance de masse. Pour ces autorités, il était impossible de donner le sentiment de faire des concessions sous la pression. Le Gouvernement américain, en particulier Larry Strickling, avec l'accord de la Maison Blanche, a donc décidé d'annoncer par anticipation la transition des fonctions de l'IANA avant São Paulo. C'est là la façon dont tous les acteurs ont analysé les choses. C'est le résultat le plus important.

Je ne vois pas d'aspects négatifs, à une exception près : en effet, le texte n'a pas su traiter de la question de la neutralité du Net. J'ai pris la parole pendant la plénière pour dire qu'il était très important, pour le Gouvernement français, que les conditions d'accès au Net restent non discriminatoires et égales. Il n'y a pas eu de consensus entre les parties prenantes présentes à São Paulo à propos d'une rédaction possible pour traiter de la question de la neutralité du Net. Les opérateurs télécoms avaient une idée en tête ; la société civile en avait plusieurs autres, Google et d'autres compagnies également. Quant aux gouvernements, ils étaient sans doute les moins impliqués dans ce débat. Le résultat est là : au moins la discussion a-t-elle eu lieu. Elle a été engagée ; comme vous le savez, elle se poursuit dans plusieurs enceintes différentes. On n'est pas au bout du débat. Je pense donc que, sur ce sujet, il était prématuré d'arriver à São Paulo à une rédaction consolidée et consensuelle. Toute la logique de São Paulo réside en effet dans une approche consensuelle qui, au fond, a été acceptée par tout le monde, à l'exception de quelques États.

Le plus positif, du point de vue du Gouvernement français, réside dans ce que nous avons obtenu à São Paulo, au cours de la réunion : ainsi, la mention explicite des droits d'auteur -je cite : « *Everyone should have the right to access, share, create and distribute information on the Internet, consistent with the rights of authors and creators as established in law* ». Ceci est fondamental pour nous ; cela n'a pas été facile, mais nous y sommes arrivés.

Nous avons également obtenu, difficilement, et en dernière limite, contre les représentants de la société civile, le retour à un langage qui nous convenait au sujet des responsabilités des intermédiaires sur l'Internet : « *Intermediary liability limitations should be implemented in a way that respects and promotes economic growth, innovation, creativity and free flow of information* ». La bataille a été difficile : dans ces instances, si vous demandez la protection du droit d'auteur, les autres parties prenantes -notamment la société civile- demandent que ceci soit accompagné d'un paragraphe sur la responsabilité des intermédiaires, etc. En dernier ressort, je suis intervenu au sein du comité de haut niveau et obtenu qu'on en revienne, sur cette partie, à une rédaction qui avait été agréée à l'OCDE et qui avait demandé beaucoup de temps. J'ai dû créer une coalition, qui m'a surpris moi-même, avec les représentants de Walt Disney et de la Fox, contre un certain nombre de représentants de la société civile, qui étaient favorables à une rédaction qui ne nous convenait pas du tout !

Dans cet ensemble, on trouve également la mention de la nécessaire coopération de toutes les parties prenantes dans la lutte contre les activités illégales sur l'Internet : « *In this regard, cooperation among all stakeholders should be encouraged to address and deter illegal activity* ». Dans notre esprit, il s'agit de la lutte contre le piratage et toutes les autres formes d'activités illégales sur l'Internet. Il était important pour nous de rappeler que nous ne pourrions arriver à des résultats tangibles qu'au prix d'une véritable coopération entre toutes les parties prenantes.

Le rappel -que nous avons demandé depuis le début de cette négociation- que les droits *offline* doivent être protégés *online* figure également : « *Rights that people have offline must also be protected online* », en accord avec les traités internationaux sur les droits de l'homme.

S'agissant des programmes de surveillance de masse, les Américains se sont démenés pour éviter des rédactions trop agressives, mettant en avant le fait qu'elles étaient imprécises et juridiquement inopérantes. Nous sommes très contents du résultat final ; nous nous en sommes tous sortis en revenant au texte précis de la résolution, que nous avons coparrainée et adoptée lors de la dernière Assemblée générale des Nations unies, que le Brésil

et l'Allemagne avaient initiée et dont le vocabulaire est selon moi excellent. Le langage est à la fois direct et exigeant. On le retrouve dans la première comme dans la deuxième partie de la déclaration finale de São Paulo.

Nous avons également obtenu la mention de la recherche de la diversité culturelle sur l'Internet, en ligne avec la convention de l'UNESCO sur la diversité culturelle. Je trouve la gouvernance multi-parties prenantes pour une fois bien décrite, suffisamment souple et non doctrinaire, ce qui va permettre d'avancer : « *Internet governance should be built on democratic, multistakeholder processes, ensuring the meaningful and accountable participation of all stakeholders, including governments* », etc. En français, le rôle et les responsabilités respectives des parties prenantes doivent être interprétés d'une manière souple, en relation avec les problèmes en discussion. Ceci est extrêmement important, car on peut ainsi sortir du vocabulaire doctrinaire, qui est désormais une sorte de lieu commun des discours sur la gouvernance de l'Internet, où l'on dit que toutes les parties prenantes doivent avoir le même rôle et la même voix au chapitre, ce qui n'est évidemment pas vrai dans les faits, toutes les questions d'ordre public relevant notamment de la compétence exclusive des États ! En même temps, les États ont un besoin vital et immédiat de la coopération des autres parties prenantes pour arriver à quelque chose dans ces domaines.

L'accent a été mis sur la nécessité de la transparence et de la redevabilité avec, enfin, la reconnaissance du rôle et des responsabilités particulières des États : « *Governments have primary, legal and political accountability for the protection of human rights* ». Ceci était, pour la même raison que précédemment, extrêmement important pour nous.

L'ambition de globalisation de l'ICANN est donc collectivement validée et confirmée, avec des formulations correspondant à nos exigences. Le processus de globalisation de l'ICANN doit être accéléré, pour arriver à une organisation véritablement internationale et globale -les deux mots sont dans le texte- afin de servir l'intérêt public, avec des mécanismes de transparence et de redevabilité clairement vérifiables et faciles à mettre en œuvre, qui rencontrent surtout les attentes des parties prenantes internes à l'ICANN et de la communauté globale. Ceci est très important, car on peut ainsi insister sur le fait que l'ICANN ne doit pas simplement rendre des comptes aux gens qui participent aux réunions, mais aussi à la communauté globale, qui ne se sent pas forcément représentée à l'ICANN, ou qui ne l'est que par les États ou les élus des utilisateurs, selon un processus qui demande à être particulièrement amélioré, plus légitime et plus représentatif.

Nous sommes à présent dans une partie beaucoup moins agréable. On est plutôt dans un creux, qui s'est révélé assez vite. Les États-Unis ont accepté le fait de s'engager dans une « désaméricanisation » formelle de l'ICANN, en demandant à celle-ci d'organiser une large consultation publique, afin d'assurer la transition de la supervision des fonctions de l'IANA en matière de racines de l'Internet -actualisation de l'annuaire des adresses, des noms et des protocoles. Ceci devait aboutir, dans un second temps, dès lors que cette phase était achevée, à l'organisation d'une deuxième consultation sur la fin de *l'affirmation of commitments*, cette délégation de service public mondial par le département du commerce. Cette deuxième étape est selon moi plus importante que la première. En effet, la fonction de l'IANA est technique, symbolique, mais sans enjeux politiques réels. Des accords seront trouvés assez rapidement.

Si la désaméricanisation qui est engagée constitue une bonne nouvelle, la mauvaise nouvelle réside dans le fait que le *board* de l'ICANN et l'ICANN en général éprouvent une plus grande envie de liberté, et se comportent d'une manière qui nous déplaît

de plus en plus. Contrairement à ce que nous espérions, ils se sentent beaucoup moins redevables vis-à-vis des États et de la communauté globale. J'ai naturellement en tête les sujets du « .vin » et du « .wine », pour lesquels l'instance d'appel du *board* de l'ICANN a rejeté nos demandes de reconsidération des dernières résolutions adoptées, et s'apprête à prendre des décisions dont il y a tout lieu de penser qu'elles seront défavorables aux positions européennes !

J'ai toujours considéré que le « .vin » constituait un « crash test » de la volonté réelle de l'ICANN de s'émanciper et d'être redevable. Pour le moment, on voit les progrès en matière d'émancipation plus que de redevabilité. Ceci constitue un vrai problème. J'ai dit à Larry Strickling, le secrétaire adjoint au commerce en charge de ces sujets, que si le rôle exercé par l'ICANN devait demeurer inchangé, nous regretterions la situation antérieure ! Au moins, le Président de la République française connaît le Président des États-Unis ; en cas de problème, ils peuvent se téléphoner ; il existe un processus démocratique en France comme aux États-Unis ; nous échangeons des ambassadeurs depuis deux siècles, et dialoguons entre États de droit. Nous avons donc quelques garanties tant que les États-Unis sont les superviseurs de l'ICANN. Je ne suis pas sûr qu'autour de cette table, quiconque connaisse un autre membre du *board* de l'ICANN que son président Fadi Chehadé - mis à part peut-être les anciens membres français, ou l'actuel ! Je ne pense pas que vous connaissiez Bruce Tonkin, Chris Disspain, ou les autres membres du *board* qui ne relèvent que du statut de l'ICANN, sur la nomination desquels aucun État au monde n'a eu son mot à dire !

Ceci est considéré de manière très positive par le Gouvernement américain, qui a la hantise de voir le processus de gouvernance de l'Internet dévolu à un Gouvernement ou à un ensemble de gouvernements. Pour nous, Français, dont la société et l'État sont régulés par l'État de droit depuis deux siècles, c'est un défi : ces personnes prennent des décisions pour la communauté de l'Internet ; depuis la création de l'ICANN, c'est une maïeutique qui lie la société civile, les entreprises, les techniciens, les gouvernements, et qui aboutit à des décisions politiques validées par le *board* de l'ICANN. Le mauvais côté des choses, c'est que le *board* prend des décisions qui impactent tous les gens qui ne sont pas dans la communauté de l'Internet, voire qui ne sont même pas connectés, et qui n'ont de ce fait pas voix au chapitre, hormis par l'intermédiaire des représentants de leur Gouvernement !

C'est un véritable problème, que nous voyons bien à propos du « .vin » : le champagne existait plusieurs siècles avant la création de l'école de droit de Harvard ! Il y a là, à notre sens, une contradiction entre les pouvoirs que s'arroge l'ICANN et sa légitimité. On l'a vu avec le « .vin », on risque de le voir avec le « .hotel ». Le ministre de l'économie va d'ailleurs porter plainte contre « *booking.com* » pour concurrence illégale ! On est, là encore, dans des situations où l'ICANN prend des décisions qu'elle pense techniques, alors qu'elles ont en réalité des conséquences politiques et économiques totalement hors de proportion avec la légitimité de l'ICANN !

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. - Vous corroborez les propos du professeur Mueller, de l'université de Syracuse, à Washington, qui nous a exposé le fait que les fonctions politiques qui déterminent l'avenir de l'Internet sont difficiles à séparer des fonctions administratives de l'ICANN.

Reste en suspens -et nous l'avons bien ressenti aux États-Unis au cours de nos différents entretiens- les deux points que vous avez évoqués, la transparence et la redevabilité de l'ICANN. Avez-vous des préconisations à formuler ? Passent-elles par exemple par un changement de structure de l'ICANN ? Son directeur avait évoqué, lorsque nous l'avions

reçu, une structure parallèle, à Genève. L'ICANN peut-elle se transformer en une structure du type de la Croix-Rouge, par exemple ?

Voyez-vous dans ce changement de statut la garantie d'une forme de réinitialisation ? Faut-il redéfinir la répartition des parties prenantes pour garantir certains grands équilibres ?

M. David Martinon. - J'ai une mauvaise nouvelle pour vous ! Lorsque Fadi Chehadé vous a dit cela, c'était quelques semaines avant l'annonce de la transition par Larry Strickling.

À l'époque, nous avons tous été convaincus du bien-fondé de sa démarche. Il avait en effet annoncé la création de groupes de travail au sein du *board* de l'ICANN, afin d'imaginer une transition des statuts de l'ICANN, voire son déménagement, pour que celle-ci puisse bénéficier du statut genevois dont profitent d'autres organisations internationales non onusiennes, comme le Comité international de la Croix-Rouge, voire la FIFA et quelques autres.

Je ne sais ce qui s'est passé ensuite. Selon moi, ceci a été au cœur des discussions que Fadi Chehadé a ensuite eues avec Larry Strickling, qui ont présidé à l'annonce de la transition. À la réunion de l'ICANN, à Singapour, qui a suivi l'annonce de cette transition, on a annoncé que ces groupes n'existaient plus.

Je lui ai posé la question lors de la réunion du Comité des gouvernements. Il m'a dit que ceci restait au cœur de la réflexion sur l'ICANN, qu'il s'agissait d'un problème de méthode de travail, ces groupes étant trop « *top down* » et pas assez participatifs. Je suis très circonspect ! Je pense que Washington a dû insister sur le fait que, pour que ces transitions se passent bien, il fallait mettre de côté l'idée d'un déménagement et d'un changement de statut.

On peut le comprendre, en ce sens qu'à Washington et au Capitole, l'annonce de la transition a été très vivement critiquée par l'opposition républicaine, ce qui a donné lieu à l'adoption d'un amendement proposé par le représentant John Shimkus au budget du Pentagone, signal politiquement peu favorable. Ceci montre bien que le Capitole souhaite garder la main ou retarder cette évolution ! C'est un combat politique qui n'est pas si facile pour l'administration Obama, accusée de faiblesse par l'opposition républicaine.

Selon mon analyse, l'opposition républicaine a vocation à faire flèche de tout bois ; si l'administration Obama avait décidé de ne rien dire, ni ne rien faire, demeurant sous la pression à São Paulo, peut-être cette même opposition aurait-elle dit que l'administration Obama se mettait à dos le reste du monde ! Dans ces cas-là, tout est sujet à critiques -mais ce n'est pas notre propos.

Ceci montre néanmoins qu'il existe une sorte de consensus à Washington entre l'administration et le Congrès, pour que l'ICANN obtienne son émancipation, mais pas trop, l'amendement Shimkus donnant au Congrès un an pour vérifier que la nouvelle organisation fonctionne. C'est une transition qui est retardée afin que le Congrès puisse garder la main le plus longtemps possible.

Je pense qu'il ne sera plus question de déménagement avant un certain temps. On peut en discuter, mais je ne suis pas persuadé que cela se fasse à court terme. Je pense que l'ICANN va perdurer sous l'empire de la loi californienne sur les entreprises !

Ceci n'est pas bon signe, même si les choses pourraient être pires. L'État de Californie est profondément démocratique et démocrate. Néanmoins, lorsque j'étais consul général à Los Angeles, j'ai parfois été amené à apporter mon aide à des compatriotes face aux tribunaux californiens : il faut vraiment être riche et présent, ce qui ne va pas de soi ! C'est là que va se situer le cœur du problème dans notre réflexion pour essayer de présenter les propositions les meilleures lors cette phase de consultation publique en matière de recevabilité. On est obligé de raisonner à situation constante, l'ICANN restant pour un temps, sous l'empire de la loi californienne, une « *non-profit corporation* ». Il faut donc étudier comment sont organisés les mécanismes de redevabilité pour essayer de les améliorer.

Un certain nombre de critiques peuvent d'ores et déjà être apportées. Les mécanismes de reddition des comptes et de revue mis en place par les statuts de l'ICANN ne sont pas inacceptables, mais ce n'est pas la manière dont nous avons l'habitude de travailler.

Tout d'abord, le Comité des gouvernements n'est pas invité à ces revues périodiques ; en second lieu, nous avons déposé un certain nombre de demandes de reconsidération des décisions du *board* de l'ICANN. Force est de constater qu'il a dû y avoir jusqu'à présent 70 ou 80 demandes pour une seule acceptée ! On peut en tirer deux conclusions : soit le *board* de l'ICANN travaille merveilleusement bien et sans défaut, soit il n'a pas envie d'être redevable, ni de reconnaître ses erreurs !

En second lieu, nous avons eu la surprise de constater que l'instance d'appel est composée de sept personnes, dont six membres du *board*. À une exception près, on demande aux mêmes personnes de rejurer la décision qu'ils ont prise ! Il n'est pas sûr que ces personnes acceptent de reconnaître qu'elles ont mal travaillé.

L'instance d'appel suivante est l'*independent review panel* ; on est là totalement dans le droit anglo-saxon. On demande à un *board* indépendant de tout reconsidérer, mais cet exercice est payant et très cher. Les frais sont toujours aux dépens du perdant.

Étant donné leurs finances, un certain nombre d'États européens se poseront la question avant de faire un chèque de 500 000 dollars pour avoir accès à l'*independent review panel* ! Rien n'est donc moins sûr. Je ne parle même pas des États en développement, qui pourraient avoir envie de voir certaines décisions du *board* cassées, qu'il s'agisse du « *.africa* » ou d'autres sujets ! 5 000 dollars pour une procédure d'appel, c'est très loin de nos standards !

Par ailleurs, l'*independent review panel* n'est pour l'heure pas tellement rodé. Il y en a eu trois récemment, et l'ICANN n'a pas correctement travaillé, ayant été prise de cours et mise en contradiction face à ses propres règles.

En outre, la prise en compte d'un certain nombre de conflits d'intérêt doit être mieux assurée. Nous constatons qu'un certain nombre de membres du *board* sont, de notre point de vue, en situation de conflit d'intérêts. On ne peut être juge et partie, surtout lorsqu'on a aussi peu de légitimité : aujourd'hui, nous n'avons pas confiance !

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. - Pouvez-vous nous donner, sans être nominatif, quelques exemples de conflits d'intérêts ?

M. David Martinon. - Je ne peux de toute manière être nominatif. J'ai dit que le *board* de l'ICANN était censé valider un certain nombre de décisions prises par les comités de

support, notamment le *Generic names supporting organization* (GNSO), ou le *Country code naming support organization* (CCNSO), qui traitent de la préparation des décisions politiques de l'ICANN. Or, le *board* de l'ICANN est constitué de personnes qui viennent de ces communautés. Le GNSO, par exemple, est une instance qui a vocation à représenter toutes les personnes impliquées dans le *business model* des noms de domaine. On retrouve donc forcément au *board* un certain nombre de personnes qui dirigent des sociétés, ou qui bénéficient d'investissements de sociétés qui présentent des projets jugés par le *board*.

Il existe aussi un vrai sujet de diversité culturelle au sein du *board* de l'ICANN. J'ai utilisé le terme « d'émancipation formelle » par rapport au Gouvernement américain : on est cependant dans un environnement anglo-saxon. Les membres qui ne sont pas liés au monde anglo-saxon sont très rares au sein du *board*.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. - Les États-Unis restent engagés avec VeriSign, avec qui ils ont sous-traité par contrat. On nous a dit que le contrat allait parvenir à échéance. L'évolution est-elle certaine ?

M. David Martinon. - Aucunement ! J'ai été le seul à demander à Larry Strickling, lorsqu'il est venu devant le Comité des gouvernements, lors de la réunion de Singapour, si l'annonce portait également sur le contrat avec VeriSign. Il m'a répondu par la négative. Ce contrat est un autre sujet mais, celui-ci devant arriver à expiration, tout porte à croire que l'on pourra en rediscuter.

J'ai posé au représentant anglo-saxon du Comité en charge de la sécurité et de la résilience du réseau la question de savoir s'il existait, de son point de vue, d'autres entreprises disposant du savoir-faire suffisant pour accomplir la mission de VeriSign. La réponse qui m'a été faite est qu'il en existe un grand nombre ! L'Association française pour le nommage Internet en coopération (AFNIC) m'a confirmé qu'il existait un très grand nombre de sociétés capables de rendre ce service. Aujourd'hui, la référence aux treize serveurs racines constitue une vision très basique des choses ; en réalité, chacun de ces serveurs est répliqué des dizaines de fois. Chaque société qui assure la maintenance de ces serveurs effectue donc un travail identique à celui que VeriSign réalise avec la racine A. Les entreprises qui disposent de ce savoir-faire existent donc, et pas seulement aux États-Unis. Ils m'ont par ailleurs affirmé qu'il y avait peu de chances que cela change.

Je dois reconnaître que VeriSign le fait pour un dollar symbolique ; ce n'est donc pas leur *business model*. Leur financement provient de la gestion du « .com », ce qui est considérable !

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. - Nous nous sommes intéressés aux autres organes techniques de gouvernance de l'Internet notamment l'*Internet engineering task force* (IETF) et le *World wide web consortium* (W3C), que vous avez évoqués. Dans quelle mesure sont-ils liés, voire subordonnés à l'ICANN ? Si l'ICANN devait être refondée, selon quels principes, pouvant être également appliqués à ces organismes, pourrait-on fonctionner ?

M. David Martinon. - Je pense que chacune de ces organisations reste, quoi qu'on puisse en penser, très attachée à son mandat -même l'ICANN ! Je ne crois vraiment pas que l'ICANN ait la moindre envie de gérer l'IETF, le W3C ou l'*Interactive advertising bureau* (IAB).

Les relations entre l'ICANN et les organisations en charge des adresses IP sont très lâches ; les registres régionaux font leur travail en toute indépendance, et n'ont pas besoin de l'ICANN. Il existe à l'évidence une interdépendance, mais pas de suprématie ou de dépendance entre ces organisations.

Par ailleurs, l'IETF bénéficie de la tutelle de *l'Internet society* (ISOC), qui s'était vue conférer la charge de la gestion du « .org », ce qui est une source de revenus très conséquente, qui lui permet de vivre, d'être influente dans le débat, mais également de pourvoir à l'organisation des réunions de l'IETF. Il n'y a pas de volonté de changer de la part de l'IETF. Elle demeurera une organisation extrêmement souple et *ad hoc* de personnes qui se réunissent, parlent de sujets très compliqués et, au fond, assez segmentés. Des ingénieurs en télécommunications qui ont participé à certaines discussions m'ont dit ne pas avoir compris tous les sujets. Il s'agit d'un travail extrêmement technique. Je pense que ceci n'évoluera pas.

L'IETF ne doit pas fermer ses portes ; toute personne qui souhaite y participer doit pouvoir le faire. C'est le cas aujourd'hui. Cela signifie que la représentation au sein de l'IETF continuera plus ou moins à refléter l'intérêt que les entreprises attachent à y être représentées. Il y aura donc toujours une surreprésentation d'un certain nombre de grands de l'Internet américain.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. - Vous avez considéré le FGI comme très légitime, même s'il a du mal à accoucher de quelque conclusion que ce soit ou à avancer sur certains sujets.

Peut-on garantir une meilleure représentativité au FGI ? Faudrait-il recourir à une élection pour chaque collègue -entreprises, société civile, Gouvernement ? Peut-on imaginer que la redevabilité de l'ICANN soit confiée à un FGI plus fonctionnel, avec un rapport annuel, clair, explicite et transparent, permettant la plus large communication possible ?

M. David Martinon. - Le FGI se veut une instance ouverte ; en second lieu, il n'existe pas de conclusion écrite, ni agréée. Une représentativité organisée des différentes parties prenantes n'est donc pas nécessaire. Cette question se poserait si l'on devait aboutir à une instance plus forte, avec un meilleur financement ou un financement pérenne, et des décisions négociées, agréées et publiques.

Un autre point négatif du *NETMundial* auquel nous sommes également confrontés vient du fait que l'organisation de la représentation des différentes catégories de parties prenantes s'est révélée opaque, arbitraire et objet de manipulations. Il en irait de même pour le FGI. Nous avons vu que la surreprésentation des habitués de l'ICANN au *NETMundial* dans les différentes catégories de parties prenantes a été contestée. Le texte étant finalement bon, on ne peut discuter le succès ! L'organisation de la représentation a eu le mérite d'exister. On pourra certainement l'améliorer, la rendre plus transparente, mais ce sera à chaque partie prenante d'organiser son mode de désignation des représentants.

Pour en revenir au FGI, l'idée de faire de celui-ci l'instance d'appel de l'ICANN est bonne ; dans les faits, le FGI de Bali a été sauvé par Fadi Chehadé. Les autorités indonésiennes étaient impatientes, puis extrêmement réticentes à l'idée d'accueillir le FGI. Elles ont émis de très nombreuses objections à appliquer les règles de l'organisation des conférences des Nations unies sur leur propre territoire, en contradiction avec tous usages. On a également rencontré un véritable problème de financement. C'est objectivement Fadi

Cehade qui, en multipliant les navettes, en allant voir les ministres indonésiens, a fait en sorte que le FGI se tienne dans de bonnes conditions à Bali.

Aujourd'hui, le rapport est plutôt contraire à celui que vous souhaiteriez voir instaurer : l'ICANN est en effet puissante, bien organisée. Ceci impliquerait donc de changer complètement le rapport de forces. L'ICANN est bien doté financièrement, fonctionne, dispose de règles que l'on peut discuter, mais qui débouchent sur des décisions ; le FGI est organisé par le *Multistakeholder Advisory Group* (MAG), sous l'autorité du secrétaire général des Nations unies, et compte des personnes dont on ne sait objectivement comment elles sont désignées.

Par ailleurs, le FGI est extrêmement dépendant des décisions et de l'enthousiasme du pays qui l'accueille. Je ne peux parler de celui qui se tiendra à Istanbul la première semaine de septembre. L'intérêt du FGI est peut-être de se tenir dans des endroits où les questions de gouvernance de l'Internet sont brûlantes !

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. - Tim Berners-Lee avait évoqué l'idée d'une charte, d'une constitution ou d'une *Magna Carta*. Pensez-vous que ceci pourrait constituer une idée que seraient à même de partager les pays qui considèrent que l'Internet doit rester une structure partagée, ouverte, afin de formaliser le texte de São Paulo, qui reste une déclaration de bonnes intentions, sans valeur formelle ?

M. David Martinon. - Que mettrait-on de plus dans la *Magna Carta* que ce qui figure dans la déclaration de São Paulo ? Je crois honnêtement qu'elle comporte déjà à peu près tout, excepté la question de la neutralité, qui ne peut toutefois être tranchée ainsi.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. - Ce serait un texte plus formalisé.

M. David Martinon. - Il s'agirait donc d'en faire un traité international. C'est possible, mais il faudrait que ce texte soit le plus proche possible de la déclaration de São Paulo, qui est le fruit d'une démarche multi-parties prenantes. Je pense qu'un traité international ne se verra pas reconnu de légitimité politique ; celle-ci sera contestée par tous les représentants de la société civile en cas d'écart avec le texte adopté à São Paulo !

Il est important de le prendre en compte : pour nous, représentants des États, il est plus confortable d'avoir une discussion intergouvernementale. On ne sait pas mener une discussion multi-parties prenantes : on est là en territoire inconnu, sans position de force. L'Internet, c'est cela : la part des actifs publics dans l'Internet est de l'ordre de moins de 5 %. Tout le reste est privé. La communauté de l'Internet reconnaît de moins en moins une gouvernance intergouvernementale.

Si vous entrez dans une discussion intergouvernementale pour un traité international, sans doute aurez-vous moins de points d'accord, quelques États cherchant à tirer profit des négociations pour faire avancer un certain nombre de points. Je n'invente rien : je l'ai vécu lorsque je représentais la France à la troisième commission de l'assemblée générale des Nations unies sur les droits de l'homme, où dans toute résolution sur les droits de l'homme on trouve maintenant un à cinq paragraphes concernant les droits de l'homme sur l'Internet, qui font toujours l'objet de désaccords entre les États !

Je peux citer au moins trois États, qui se sont manifestés lors de la conclusion du *NETMundial* : la Russie, Cuba et l'Inde ont répété qu'ils ne se sentaient pas liés par cette déclaration finale. Lorsqu'on entend la position de Cuba, on sait que la solution inverse est plutôt *a priori* la bonne ! Le discours du représentant cubain était vraiment très faible, et les raisons invoquées particulièrement discutables. C'est toutefois ce que vous aurez dans des discussions sur un traité intergouvernemental.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. - Peut-on contester une décision d'ordre technique comme celle du *board* de l'ICANN consistant à créer de nouveaux noms de domaines génériques ?

M. David Martinon. - Pour ce qui est de l'ICANN, c'est difficile, car les deux seules voies d'appel sont les *requests for reconsideration* (RFC), qui sont traitées par les mêmes personnes que celles qui ont pris les décisions initiales, et l'*independent review panel*, qui coûte 500 000 dollars, et qui n'est pas rodé !

Pour ce qui est des décisions des autres instances techniques, leur culture -et notamment celle de l'IETF- est qu'il n'y a au fond pas besoin de voie de recours puisque l'adoption d'une décision se fait par consensus sur la base d'un « *humming* ». Quand une RFC est soumise à discussion par quelqu'un, l'IETF, en assemblée plénière ou en commission, engage la discussion. Le consensus est défini comme le moment où toute objection raisonnable a été discutée et que l'approbation se manifeste à un niveau suffisamment sonore. Si le consensus n'est pas audible, la discussion est relancée. Dans ces conditions, les participants considèrent que le recours n'est pas nécessaire. Si tel devait être le cas, une autre RFC interviendrait ultérieurement pour consacrer une évolution de l'état de l'art ou de la technique. C'est pour nous une *terra incognita* !

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. - De fait, la fragmentation de l'Internet est actée lorsque des pays comme la Russie, Cuba, ou l'Inde se désolidarisent du texte produit au Brésil.

Pour le reste, pensez-vous que les décisions qui ont été prises aient redonné confiance et évité une fragmentation supplémentaire ?

M. David Martinon. - Oui, je pense qu'on assiste à un renouveau de la confiance, même si chacun a bien constaté le tour de passe-passe. La colère de Mme Rousseff et de quelques autres portait sur la surveillance de masse. Toutefois, on n'a parlé que de gouvernance, ce qui n'a rien à voir. La seule manière de traiter la question des programmes de surveillance de masse est de reprendre un certain nombre de discussions dans le cadre de RFC, au sein de l'IETF, pour rehausser les standards de cryptage. C'est la seule façon d'éviter que les agences américaines utilisent des « portes de service » pour entrer dans les plates-formes et se procurer les données qu'elles recherchent !

Ceci a été rendu possible par le fait qu'il existait, au sein de l'IETF, un certain nombre d'orateurs qui ont plaidé pour que les standards de cryptage soient les plus bas possible ou -pour le dire autrement- afin que ceux-ci ne soient pas un vrai sujet. Le tour de passe-passe a consisté à faire accepter l'idée qu'on allait abandonner la question de la surveillance de masse, à l'exception des bouts de textes que j'ai mentionnés, pour ne parler que de la gouvernance.

Du point de vue de la gouvernance, je pense qu'il y a eu à l'évidence un sursaut de confiance mais, de notre point de vue, la confiance se fait rare vis-à-vis de l'ICANN pour les raisons que j'ai évoquées.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. - Pourrait-on envisager que la France implante un serveur racine sur son sol, alors que seules les entités approuvées par l'ICANN sont autorisées à en déployer ?

M. David Martinon. - Je pense que cela nous demanderait beaucoup de crédit politique, et que ce n'est pas un bon combat. C'est selon moi très technique et n'a qu'une fonction symbolique. On n'en a pas besoin. Les personnes de l'AFNIC sont capables de le faire, mais le fait qu'il n'existe pas de serveur en France n'a aucune conséquence concrète.

Mme Catherine Morin-Desailly, rapporteure. - Merci de votre participation. C'est un sujet que nous continuerons à suivre. La présence de participants qui ont été fidèles à un certain nombre d'auditions de notre mission commune d'information démontre l'intérêt qui est porté aux travaux du Sénat !

La réunion est levée à 16 heures 20.

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 16 JUIN ET A VENIR

Commission des affaires économiques

Mardi 17 juin 2014

à 15 heures

Salle n° 263

à 15 heures :

- Examen des amendements sur le texte n° 595 (2013 2014), adopté par la commission, sur la proposition de loi n° 310 (2013-2014) relative à la sobriété, à la transparence et à la concertation en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques (M. Daniel Raoul, rapporteur).

à 16 heures :

- Audition, ouverte au public et à la presse, en commun avec la commission du développement durable, de M. Bernard Bigot, administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), sur la transition énergétique (le groupe d'études de l'énergie est invité).

Mercredi 18 juin 2014

à 15 heures

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition, en commun avec la commission du développement durable, de M. Luc Oursel, président du directoire d'AREVA, sur la transition énergétique (le groupe d'études de l'énergie est invité).

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mardi 17 juin 2014

à 14 h 30

à 14 h 30 :

- Audition de Mme Anne Paugam, directrice générale de l'AFD, sur la proposition de contrat d'objectifs et de moyens avec l'Etat pour la période 2014-2016.

à 15 h 45 :

- Entretien avec M. Lurie Leanca, Premier ministre de Moldavie.

à 17 heures :

- Examen des rapports et des textes proposés par la commission pour les projets de loi suivants :

. n° 701 (2012-2013) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Serbie relatif à la coopération dans le domaine de la défense et au statut de leurs forces (M. René Beaumont, rapporteur).

. n° 702 (2012-2013) autorisant l'approbation du protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Serbie portant sur l'application de l'accord entre la Communauté européenne et la République de Serbie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier (M. René Beaumont, rapporteur).

. n° 699 (2012-2013) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Kosovo relatif à la réadmission des personnes en séjour irrégulier et de son protocole d'application (M. Christian Cambon, rapporteur).

. n° 403 (2013-2014) autorisant l'adhésion de la France à l'accord portant création de la Facilité africaine de soutien juridique (Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteur).

- Examen des amendements éventuels sur la proposition de loi n° 231 (2013-2014) relative à l'instauration d'une journée des morts pour la paix et la liberté d'informer.

Mercredi 18 juin 2014

à 10 heures

Salle RD 204

- Examen des amendements éventuels sur la proposition de loi n° 212 (2011-2012) relative à la réhabilitation collective des fusillés pour l'exemple de la guerre de 1914-1918.

à 18 heures

Salle RD 204

- Audition de M. Fayez Tarawneh, chef de la Cour royale hachémite de Jordanie (cette audition est ouverte aux membres du groupe interparlementaire d'amitié France-Jordanie).

Commission des affaires sociales

Mercredi 18 juin 2014

à 9 h 30

Salle 213

- Examen des amendements sur la proposition de loi n° 410 (2013-2014) adoptée par l'Assemblée nationale, relative à la procédure applicable devant le conseil de prud'hommes dans le cadre d'une prise d'acte de rupture du contrat de travail par le salarié dans le texte n° 599 (2013-2014) adopté par la commission le 11 juin 2014 (M. Gilbert Barbier, rapporteur).

à 10 h 15

Salle n° 131

Ouvertes à la presse

En commun avec la commission des finances

- Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, sur le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, conjointement avec la commission des finances.
- Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis du Haut Conseil relatif au projet de loi de finances rectificative pour 2014 et au projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014, conjointement avec la commission des finances.
- Nomination d'un rapporteur sur le projet de loi n° 1994 (AN-XIVe) relatif à l'adaptation de la société au vieillissement.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 18 juin 2014

à 9 h 30

Salle Clemenceau

à 9 h 30 :

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 539 (2013-2014) de M. Jean-Claude Gaudin et plusieurs de ses collègues, visant à accorder un moratoire pour l'application de la réforme des rythmes scolaires et à subordonner son application à la création d'une dotation de compensation ayant un caractère pérenne.
- Examen du rapport de Mme Bariza Khiari et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 390 (2013-2014), adoptée avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, tendant à encadrer les conditions de la vente à distance des livres et habilitant le Gouvernement à modifier par ordonnance les dispositions du code de la propriété intellectuelle relatives au contrat d'édition.

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 16 juin, à 12 heures

à 10 heures

Salle Clemenceau

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Table ronde sur la nouvelle gouvernance de la culture scientifique, technique et industrielle (CSTI), avec la participation de :
. Mme Maud Olivier, députée, et M. Jean-Pierre Leleux, sénateur, auteurs du rapport Faire connaître et partager les cultures scientifiques, techniques et industrielles : un impératif fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) ;

- . M. Daniel Charbonnel, président de Cap Sciences (Bordeaux) ;
- . M. Didier Moreau, directeur de l'Espace Mendès France (Poitiers) ;
- . M. Hervé Prévost, référent du Comité pour les relations nationales et internationales des Associations de jeunesse et d'éducation populaire (Cnajep) sur les questions de culture scientifique, technique et industrielle ;
- . Mme Isabelle This Saint Jean, vice-présidente du conseil régional d'Ile-de-France et vice-présidente de la commission « enseignement supérieur, recherche et innovation » de l'Association des régions de France (ARF) ;
- . M. Bernard Chevassus-au-Louis, président du comité de pilotage des investissements d'avenir sur la CSTI ;
- . M. François Bouvier, vice-président de l'association Les petits débrouillards ;
- . M. Jean Tkaczuk, président de la commission « recherche et enseignement supérieur » du conseil régional de Midi-Pyrénées.

Groupe d'études sur les arts de la scène, de la rue et des festivals en région

Mercredi 18 juin 2014

à 15 heures

Salle n° 245

- Audition de Mme Madeleine Louarn, présidente du Syndicat des entreprises artistiques et culturelles (SYNDEAC) pour un tour d'horizon des problématiques du secteur.

Groupe d'études Médias et nouvelles technologies

Mercredi 25 juin 2014

à 14 h 30

Salle Clemenceau

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

Table ronde : *Délinéarisation, VAD, OTT, social TV, second écran : quel avenir pour une télévision véritablement numérique ?*

Intervenants :

- Mme Agnès Lanoë, directrice de la prospective et de la stratégie d'Arte France ;
- M. Manuel Alduy, directeur de Canal-OTT;
- M. Philippe Deloeuvre, directeur de la stratégie de France Télévisions ;
- M. Christian Bombrun, directeur marketing, divertissements et nouveaux usages de Orange-France ;
- un représentant d'e-TF1.

Commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire

Mardi 17 juin 2014

à 15 heures

Salle 67

- Audition de M. Pierre Cardo, Président de l'autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF), sur le projet de loi portant réforme ferroviaire.

à 16 heures

Salle n° 263

- Audition, en commun avec la commission des affaires économiques, de M. Bernard Bigot, administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), sur la transition énergétique.

Mercredi 18 juin 2014

à 15 heures

Salle Médicis

- Audition, en commun avec la commission des affaires économiques, de M. Luc Oursel, président du directoire d'AREVA, sur la transition énergétique.

Commission des finances

Mardi 17 juin 2014

à 15 heures

Salle n° 131

- Examen des amendements éventuels sur la proposition de loi n° 496 (2013-2014) de Mme Aline Archimbaud et plusieurs de ses collègues relative à la nocivité du diesel pour la santé.

Mercredi 18 juin 2014

à 9 h 15

Salle n° 131

à 9 h 15

- Contrôle budgétaire – communication de M. Michel Berson, rapporteur spécial, sur le financement de la sûreté nucléaire.

à 10 h 15 :

- Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, sur le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, conjointement avec la commission des affaires sociales.

- Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis du Haut Conseil relatif au projet de loi de finances

rectificative pour 2014 et au projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014, conjointement avec la commission des affaires sociales.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Lundi 16 juin 2014

à 14 h 15

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 609 (2013-2014) de la commission pour la proposition de loi n° 553 (2012-2013) visant à créer des polices territoriales et portant dispositions diverses relatives à leur organisation et leur fonctionnement (rapporteur : Mme Virginie Klès).

Mardi 17 juin 2014

à 9 h 30

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 611 (2013-2014) de la commission pour la proposition de loi n° 418 (2013-2014) tendant à permettre aux candidats de se présenter aux élections municipales avec la nuance « sans étiquette » dans les communes de moins de 3 500 habitants (rapporteur : M. Jean-Patrick Courtois).

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 613 (2013-2014) de la commission la proposition de loi n° 826 (2012-2013), tendant à moderniser diverses dispositions de la législation applicable dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin (rapporteur : M. Jean-Pierre Michel).

à 18 h 30

Salle Clemenceau

Ouverte au public et à la presse

Audition de Mme Christiane Taubira, Garde des Sceaux, ministre de la Justice, sur le projet de loi n° 596 (2013-2014), adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, tendant à renforcer l'efficacité des sanctions pénales.

Mercredi 18 juin 2014

à 9 heures

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 615 (2013-2014) de la commission proposition de loi n° 519 (2013-2014), modifiée par l'Assemblée nationale, permettant la création de sociétés d'économie mixte à opération unique (rapporteur : M. Jacques Mézard).

- Examen, en deuxième lecture, du rapport de M. Christian Favier et du texte proposé par la commission pour la proposition de loi n° 559 (2013-2014), modifiée par l'Assemblée nationale, visant à répartir les responsabilités et les charges financières concernant les ouvrages d'art de rétablissement des voies.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au lundi 16 juin 2014, à 12 heures

- Examen du rapport de M. Jean-Pierre Michel et du texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 596 (2013-2014), adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, tendant à renforcer l'efficacité des sanctions pénales.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au lundi 16 juin 2014, à 12 heures

à 14 h 30

Salle Clemenceau

Ouvertes au public et à la presse

Auditions sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral (sous réserve de son dépôt) :

- à 14 h 30 : M. Alain Rousset, président de l'Association des régions de France (ARF) et de représentants de l'ARF.

- à 16 h 15 : M. Bernard Cazeneuve, Ministre de l'intérieur.

Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi habilitant le Gouvernement à adopter des mesures législatives pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées

Mardi 17 juin 2014

à 17 heures

Salle n° 213

- Nomination du Bureau.

- Nomination des Rapporteurs.

- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

Commission spéciale sur la lutte contre le système prostitutionnel

Mardi 17 juin 2014

à 16 h 30

Salle Clemenceau

Ouverte au public et à la presse

- Audition de Mme Christine Lazerges, présidente, Mme Catherine Teitgen-Colly, vice-présidente, rapporteure de l'avis sur la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel et Mme Cécile Riou-Batista, chargée de mission, de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH).

Mission commune d'information relative à la réalité de l'impact sur l'emploi des exonérations de cotisations sociales accordées aux entreprises

Mardi 17 juin 2014

à 17 heures

Salle Médicis

à 16 heures :

- Audition de M. Frédéric Boccara, économiste, maître de conférences associé à l'université de Paris 13 (captation vidéo).

à 17 heures :

- Audition de M. Jean Agulhon, directeur des ressources humaines France, du groupe Renault.

à 18 heures :

- Audition de M. Michel Sapin, ministre des finances et des comptes publics (captation vidéo).

Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois

Mardi 17 juin 2014

à 15 h 30

Salle A120

- Examen du rapport annuel sur l'application des lois, année parlementaire 2012-2013.

Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation

Mardi 17 juin 2014

à 17 heures

Grande salle Delavigne – 4 rue Casimir Delavigne

- Audition de MM. Alain Lambert et Martin Malvy, sur leur rapport « Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun ».

Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes

Jeudi 19 juin 2014

à 10 heures

Salle CA 008

- Examen du rapport d'information 2014 et des recommandations de M. Roland Courteau sur le thème « stéréotypes masculins et féminins dans les manuels scolaires ».

Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques

Jeudi 19 juin 2014

de 9 heures à 18 heures

Salle Lamartine – Assemblée nationale

- Audition publique, ouverte à la presse : « Sécurité des réseaux numériques : cadre juridique, risques, aspects sociétaux ».