

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

<b>COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES .....</b>	<b>6809</b>
• <i>Interdiction de mise en culture des variétés de maïs génétiquement modifié – Examen des amendements au texte de la commission.....</i>	6809
• <i>Audition de M. Pascal Lamy, président d'honneur de « Notre Europe – Institut Jacques Delors ».....</i>	6809
• <i>Contrôle de la mise en application des lois – Communication.....</i>	6821
<b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE.....</b>	<b>6825</b>
• <i>Evolutions récentes des marchés de l'énergie et leurs conséquences géopolitiques - Audition de M. Giacomo Luciani, professeur à l'Institut des hautes études internationales et du développement de Genève et à l'Institut d'études politiques de Paris.....</i>	6825
• <i>Situation en Ukraine - Audition de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international.....</i>	6833
• <i>Politique de développement et de solidarité internationale – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	6833
• <i>Conférence de Paris 2015 sur le climat – Audition de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international.....</i>	6871
• <i>Approbation de l'accord entre la France et le Gouvernement du Canada relatif à la mobilité des jeunes - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	6881
• <i>Approbation de l'accord instituant le Consortium des centres internationaux de recherche agricole en qualité d'organisation internationale et approbation de l'accord entre la France et le Consortium des centres internationaux de recherche agricole relatif au siège du Consortium et à ses privilèges et immunités sur le territoire français - Examen du rapport et des textes de la commission.....</i>	6884
• <i>Approbation de l'accord relatif à l'hébergement et au fonctionnement du centre de sécurité Galileo - Examen du rapport et du texte de la commission .....</i>	6888
• <i>Nomination d'un rapporteur .....</i>	6890
• <i>Contrôle de la mise en application des lois - Communication.....</i>	6890
<b>COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....</b>	<b>6893</b>
• <i>Responsabilité des maîtres d'ouvrage et des donneurs d'ordre dans le cadre de la sous-traitance et lutte contre le dumping social et la concurrence déloyale – Examen des amendements au texte de la commission.....</i>	6893

- *Réduction d'activité des moniteurs de ski ayant atteint l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite afin de favoriser l'activité des nouveaux moniteurs – Examen du rapport et du texte de la commission.....* 6901
- *Développement, encadrement des stages et amélioration du statut des stagiaires – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission.....* 6908
- *Contrôle de la mise en application des lois – Communication.....* 6913

**COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION ..... 6919**

- *Audition de M. Jacques Sallois, président de la commission de récolement des dépôts d'œuvres d'art.....* 6919
- *Audition de M. Yves Dauge, ancien président de la commission nationale des espaces protégés.....* 6924
- *Contrôle de la mise en application des lois - Communication.....* 6929

**COMMISSION DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES INFRASTRUCTURES, DE L'EQUIPEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ..... 6933**

- *Conférence de Paris 2015 sur le climat – Audition de M. Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères et du développement international.....* 6933

**COMMISSION DES FINANCES..... 6945**

- *Accueil d'un nouveau commissaire.....* 6945
- *Contrôle de la mise en application des lois - Communication.....* 6945
- *Comptes bancaires inactifs et contrats d'assurance-vie en déshérence –Examen des amendements au texte de la commission.....* 6950
- *Sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public – Examen du rapport et du texte de la commission.....* 6964

**COMMISSION DES LOIS ..... 6971**

- *Nomination de rapporteurs.....* 6971
- *Activités privées de protection des navires - Échanges de vues sur une éventuelle saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis.....* 6971
- *Modernisation et simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures -Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire.....* 6971
- *Transposition de la directive 2012-13-UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire.....* 6972

- *Prévention de la récidive et individualisation des peines - Audition de M. Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux de privation de liberté* ..... 6972
- *Prévention de la récidive et individualisation des peines - Audition de Mme Nicole Maestracci, membre du Conseil constitutionnel, ancienne présidente du comité d'organisation de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive, et Mme Françoise Tulkens, ancienne présidente du jury lors de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive*..... 6979
- *Prévention de la récidive et individualisation des peines -Audition de M. Robert Badinter, ancien garde des sceaux, ancien président du Conseil constitutionnel* ..... 6984
- *Accueil d'un nouveau commissaire*..... 6989
- *Contrôleur général des lieux de privation de liberté - Examen, en deuxième lecture, du rapport et du texte de la commission*..... 6990

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES MODALITÉS DU MONTAGE JURIDIQUE ET FINANCIER ET L'ENVIRONNEMENT DU CONTRAT RETENU *IN FINE* POUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'ÉCOTAXE POIDS LOURDS** ..... **6993**

- *Audition conjointe de MM. François Mius, chef de la mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI), Jean-Baptiste Saintot, négociateur MRAI - région Est, et Stanislas Prouvost, sous-directeur de l'immobilier et de l'environnement, direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA), ministre de la défense* ..... 6993
- *Audition conjointe de M. Jean-François Carencu, préfet, directeur de cabinet du ministre chargé de l'écologie du 23 avril 2008 au 25 novembre 2010*..... 7000
- *Audition de M. Frédéric Cuvillier, ancien ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche*..... 7014
- *Audition conjointe de MM. Jean-Claude Plâ, président, Denis Baudouin, membre et prochain président, et Jean-Christophe Gavend, membre, groupement de transporteurs ASTRE* ..... 7021

**COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LA PROPOSITION DE LOI RENFORÇANT LA LUTTE CONTRE LE SYSTÈME PROSTITUTIONNEL** ..... **7027**

- *Audition de Mme Hélène de Ruyg, déléguée générale de l'Amicale du Nid, de MM. Yves Charpenel, président de la Fondation Scelles, Grégoire Théry, secrétaire général du Mouvement du Nid et Philippe Moricet, président de l'Association Altaïr* ..... 7027

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LA RÉFORME DES RYTHMES SCOLAIRES**..... **7041**

- *Audition de M. Benoît Hamon, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche*..... 7041

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 12 MAI ET A VENIR**..... **7059**



## COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES

Lundi 5 mai 2014

- Présidence de M. Jean-Jacques Mirassou, secrétaire -

### **Interdiction de mise en culture des variétés de maïs génétiquement modifié – Examen des amendements au texte de la commission**

**La commission examine les amendements sur le texte n° 486 (2013-2014), adopté par la commission, sur la proposition de loi n° 455 (2013-2014) relative à l'interdiction de mise en culture des variétés de maïs génétiquement modifié.**

**M. Daniel Raoul, rapporteur.** – La commission doit donner un avis sur l'amendement unique déposé en vue de la séance par notre collègue Jean-Jacques Lasserre. La rédaction de cet amendement s'écarte du sujet de la loi, qui porte sur la mise en culture. Par ailleurs, les essais au champ sont déjà codifiés et permis par le code de l'environnement. En l'état, je serai donc amené à formuler une demande de retrait ou un avis défavorable sur cet amendement.

*La commission émet un avis défavorable sur l'amendement n° 1, présenté par M. Jean-Jacques Lasserre.*

Mercredi 7 mai 2014

- Présidence de M. Daniel Raoul, président -

### **Audition de M. Pascal Lamy, président d'honneur de « Notre Europe – Institut Jacques Delors »**

*La réunion est ouverte à 10h10.*

**M. Daniel Raoul, président.** – C'est un honneur que de recevoir M. Pascal Lamy, dont je rappellerai simplement qu'il a été directeur général de l'Organisation mondiale du commerce entre 2005 et 2013 et qu'il est aujourd'hui, notamment, président d'honneur du *think tank* « Notre-Europe – Institut Jacques Delors ».

Vos fonctions, votre position, vos compétences largement reconnues font de vous un observateur privilégié de la situation économique et sociale de la France et de l'Europe, car la connaissance fine de ce qui se fait ailleurs dans le monde permet de voir autrement ce qui se fait ici. C'est ce regard à la fois proche et distancié qui nous intéresse tout particulièrement.

Vous venez de publier un ouvrage dont le titre exprime ce qui est pour vous l'ambivalence de la situation de notre pays : *Quand la France s'éveillera*. Ce titre sonne comme un constat sévère, puisque si l'on doit s'éveiller, c'est que l'on est endormi, assoupi, ou à tout le moins insuffisamment mobilisé, mais il exprime aussi un certain optimisme quant à l'avenir de notre économie et à la force de ses atouts.

Vous dénoncez dans cet ouvrage la tendance de certains, en Europe et en France, à céder à ce que vous appelez la *delectatio morosa*. J'ignore si sévit en Europe une morosité

un peu morbide, mais certains indicateurs objectifs montrent que tout ne va pas pour le mieux : croissance en berne, chômage élevé, accroissement de la pauvreté, inversion de la tendance historique à la réduction des inégalités de revenus et de patrimoine au sein de nos sociétés, montée du vote d'extrême droite dans nombre de pays européens, à commencer par le nôtre...

Quel diagnostic portez-vous sur la situation économique de la France et de l'Europe ? Y a-t-il selon vous des facteurs de blocage de la croissance européenne et française ? Quel regard portez-vous sur les politiques économiques menées en France et en Europe ? Agit-on sur les bons leviers structurels ou conjoncturels ? Se mobilise-t-on sur les bons enjeux et les bonnes priorités ?

J'ai lu, dans une interview, votre analyse sur les barrières non tarifaires. Elles touchent au domaine des valeurs et de la précaution, aux préférences collectives en matière de perception et de gestion des risques. Je souhaite vous interroger sur la levée de ces barrières qui est l'objectif de la négociation en cours sur le traité transatlantique entre l'Europe et les États-Unis. Ne peut-on craindre de se voir imposer par les États-Unis des normes de précaution ne répondant pas à nos pratiques en matière de santé ou d'environnement ?

**M. Pascal Lamy.** – Je vous remercie de votre invitation. C'est la première fois depuis quarante ans que je viens devant vous libre de toute contrainte institutionnelle. Ma parole sera de ma responsabilité, sans engager en rien les institutions au service desquelles j'ai travaillé. C'est une situation assez inédite qui ne m'est pas désagréable... N'étant pas porteur d'un discours institutionnel, mon propos liminaire sera bref, et je m'efforcerai plutôt de répondre aux questions que vous venez de me poser.

Il n'est pas anormal, à la veille des élections européennes, de s'intéresser à l'Europe. Au demeurant, j'observe que le Sénat a toujours manifesté un intérêt particulier pour le sujet, qu'il a su témoigner d'une approche et d'un savoir-faire rares dans nos institutions et que j'ai toujours éprouvés comme un soutien à l'intégration européenne, même si certaines nuances politiques y transparaissent.

Comment se profile, à longue vue, l'économie mondiale ? Dans les dix années à venir, on peut s'attendre à une croissance moyenne de 6 % pour les pays émergents, de 3 % pour les États-Unis, de seulement 1,5 % pour l'Europe. Telles sont les perspectives. Cette hiérarchie est le produit des forces qui déterminent la croissance économique, dans le monde globalisé qui est le nôtre.

Comment s'explique ce chiffre de 1,5 % pour l'Europe ? C'est la somme de la productivité globale des facteurs de production, estimée à 2 % au cours des dix années à venir, et du taux d'accroissement de la population active en Europe, qui sera de - 0,5 %. Je précise que ce chiffre de 2 % de productivité constitue le haut de la fourchette d'estimation. Les perspectives sont donc assez sombres pour notre modèle de civilisation européenne, qui repose sur une économie sociale de marché très redistributive – en matière d'éducation, de santé, de retraites, de logement... Mme Angela Merkel ne manque pas de le souligner sur toutes les tribunes : l'Europe, c'est 7 % de la population mondiale, 20 % de la production mondiale et 50 % des dépenses mondiales de protection sociale. On peut trouver que c'est trop. On peut aussi estimer, c'est mon cas, que c'est ce qui fait notre identité européenne, étant entendu cependant que ce modèle n'est soutenable que s'il est nourri par la croissance. Si la croissance est insuffisante, au-dessous de 2 %, il se grippe et le débat politique sur les conditions du partage devient alors très vif. C'est un trait qui nous distingue des États-Unis.

La faiblesse de la croissance européenne ne doit pas être ordonnée à de seules considérations économiques et conjoncturelles, car le problème est aussi de nature identitaire : si l'Union européenne ne trouve pas le chemin d'une croissance à 2 %, alors nos peuples seront insatisfaits dans leur identité, avec les conséquences que cela produit.

La principale faiblesse de l'Union européenne dans le monde tient à ceci qu'elle est le seul continent qui vieillisse à ce point. Nous serons d'ailleurs suivis par la Chine, qui paiera sa politique incroyablement intrusive de l'enfant unique, dans les décennies à venir.

Dans la répartition de la ressource énergétique, ensuite, l'Europe est mal dotée. Cette faiblesse structurelle fait de nous un gros importateur d'énergie. Cela nous place dans une situation de dépendance stratégique et pèse sur notre compétitivité. On sait que les producteurs d'énergie ont tendance à consommer chez eux l'énergie la moins chère et à exporter le reste. Et cela est encore plus vrai depuis la révolution du gaz de schiste aux États-Unis, lesquels resteront, dans les décennies à venir, notre principal concurrent.

Notre troisième faiblesse qui, sans être structurelle, n'en est pas moins bien ancrée, tient au rétrécissement de la part qu'occupe l'Europe sur la frontière technologique. Elle en occupait 30 % il y a trente ans, contre 40 à 50 % pour les Américains. Elle ne compte plus aujourd'hui que pour 15 à 20 %, contre 60 % pour les États-Unis, tandis que les pays émergents montent en puissance à mesure qu'ils forment des ingénieurs et que s'élabore leur droit de la propriété intellectuelle. Cette tendance au recul de l'Europe n'est pas inéluctable, mais elle est lourde. Les produits de demain seront de plus en plus immatériels, et, pour le dire vulgairement, le contenu en jus de cervelle comptera bien davantage que l'huile de coude. C'est là un enjeu crucial pour nos systèmes de formation.

Dernier facteur handicapant, enfin, la faiblesse relative de notre productivité dans le secteur des services, qui donne un important avantage comparatif aux Américains en matière de prix, grâce à un véritable marché intérieur des services. Ce marché, en Europe, est unifié à hauteur de 30 % du secteur, quand il l'est à 80 % pour l'industrie. Or, l'économie moderne intègre de plus en plus industrie et services. Des objets comme les téléphones mobiles ou les tablettes sont bien des produits industriels, mais ce versant matériel ne compte que pour 5 % dans la valeur ajoutée. Tout le reste, c'est du « jus de cervelle » : design, applications, brevets, distribution...

Quelles sont, en regard de ces faiblesses, nos forces ? C'est essentiellement notre masse critique, la largeur et la profondeur de notre marché. C'est là une force tant en termes de concurrence internationale que de gains potentiels en productivité. L'Europe sait l'utiliser pour faire face à la concurrence internationale – ses parts de marché n'ont pas bougé ces dix dernières années, quand celles des États-Unis et du Japon se sont effritées – mais elle peine, en revanche, et c'est là tout l'enjeu du marché intérieur des services, à gagner en productivité.

Voilà qui nous donne une feuille de route. Comblé notre faiblesse démographique ne sera pas facile. La solution est toujours passée, dans l'Histoire, par l'immigration, qui se heurte cependant à des réticences, culturelles et politiques. Toute évidente qu'elle soit au plan théorique, il faut l'évaluer à l'aune de sa faisabilité politique. Reste qu'il faudra, en tout état de cause, que l'Europe importe de la force de travail pour préserver son modèle d'économie sociale de marché.

En matière d'énergie, nous savons, au plan théorique, comment remédier à nos faiblesses : par la transition énergétique et les politiques d'efficacité énergétique. L'Europe a

longtemps été pionnière sur la scène internationale en matière environnementale, mais il nous reste énormément à faire tant la politique énergétique commune demeure dans les limbes et tant est large le spectre des différences entre nos modèles nationaux, en termes de recours à des énergies de substitution aux énergies fossiles, de prix ou de gestion de l'efficacité énergétique.

Pour la frontière technologique, la solution passe par l'investissement. Sachant que seule une partie sera porteuse d'innovation, les tickets seront de plus en plus importants. Au niveau de la production finale, il n'existe plus que des éléphants qui ont bâti leur succès sur une vision, certes, mais en appuyant sa mise en production sur des capitaux considérables. Nous ne pourrions bénéficier d'effets d'échelle qu'à condition de concentrer nos efforts sur l'excellence, ce qui suppose une volonté politique car c'est plutôt le saupoudrage, en matière de recherche, qui prévaut aujourd'hui.

Le marché intérieur des services pourrait être source de productivité, donc d'emplois. À cet égard, je rappelle une chose que l'on oublie trop souvent : les économies les plus productives et les plus compétitives sont aussi celles qui ont les taux de chômage les plus bas.

Dans cette équation européenne, comment se situe notre pays ? Les problèmes que la France doit affronter pour maîtriser la dépense publique, lutter contre le chômage de masse et la perte de compétitivité se jouent largement, à mon sens, au niveau national. La preuve en est que, dans un même cadre européen, les performances nationales sont loin d'être comparables. L'Europe, il est vrai, peut néanmoins jouer un rôle de catalyseur et constitue le niveau pertinent pour réaliser des économies d'échelle en matière d'investissement dans les infrastructures, la recherche et développement, ou des programmes de mobilité à des fins d'apprentissage sur le modèle d'Erasmus, qui participent à la lutte contre le chômage des jeunes.

Nous devons en passer par une phase de désendettement – que je n'appelle pas austérité – mais aussi remédier au manque d'investissement commun dans les programmes d'avenir. C'est là un enjeu majeur pour la prochaine législature européenne, et la composition de la prochaine Commission européenne sera, de ce point de vue, déterminante.

Concernant le deuxième point soulevé par le président dans son introduction, je rappellerai d'abord que la négociation du partenariat transatlantique de commerce et d'investissement – le TTIP – s'inscrit dans un basculement historique du commerce international et de sa régulation, laquelle vise à réduire ou éliminer les obstacles illégitimes aux échanges. Reste à trouver une définition consensuelle de ce qui est « illégitime ». Je vous renvoie à mon petit livre paru en anglais aux presses universitaires de Cambridge, qui fait le tour de la question.

Depuis deux millénaires, on s'emploie à réduire surtout les obstacles tarifaires aux échanges. C'était déjà le but du premier traité de commerce, entre le roi de Crète et le pharaon d'Égypte, qui visait à lever des barrières érigées pour protéger les producteurs nationaux de la concurrence étrangère. Ce monde des barrières douanières est derrière nous, même si, comme les étoiles mortes, on en perçoit encore çà et là la lumière. Nous sommes entrés dans une phase de la mondialisation qui conduit à la multilocalisation des forces de production, au point que l'on ne peut plus parler de « *made in...* ». Le commerce international repose à 60 % sur les composants et les pièces détachées et la part des importations dans un produit, qui était de 20 % il y a vingt ans, est de 40 % aujourd'hui et sera de 60 % dans vingt ans. Cette



interpénétration détruit la notion de frontière. Grâce à des disciplines comme celle de l'OMC, le commerce international a remarquablement résisté à la crise économique et l'on a évité le choc en retour de pulsions protectionnistes, mais là n'est pas l'essentiel : alors que 60 % de la production dépend des importations, ériger des barrières douanières n'a plus de sens.

Le commerce n'est pas libre pour autant. Il existe des barrières réglementaires nationales ou régionales, qui, destinées à protéger le consommateur de risques divers, établissent et administrent un niveau de précaution – *crash tests* pour les véhicules, sécurité des aliments, des jouets, des briquets, protection des données privées, régimes prudentiels pour les banques et les assurances, et j'en passe. Que ces mesures tendent à se multiplier dans le monde témoigne des progrès du développement, les populations qui en bénéficient étant poussées à se tourner vers la question des valeurs. Mais cela aboutit, du même coup, à voir se juxtaposer des échelles de valeurs très différentes. Si bien que la gageure n'est plus tant de réduire ou d'éliminer les obstacles au commerce international – aucune population n'acceptera de renoncer à ses standards pour le favoriser et aucun Parlement ne le ratifierait, fût-ce seulement pour renoncer à un taux résiduel maximum de pesticides dans les fleurs coupées – que d'éliminer ce qui fait problème, c'est-à-dire la multiplicité des systèmes de normes. Cette recherche de la convergence réglementaire est un exercice beaucoup plus compliqué, mais qui n'est pas étranger aux Européens : c'est ce qui a fait la différence entre le marché commun d'avant 1992 et le marché intérieur d'après.

Ce processus est en partie encadré par les règles de l'OMC, notamment dans l'accord sur les barrières techniques au commerce et celui sur les barrières sanitaires et phytosanitaires, mais seulement dans les principes. Les organes de régulation, nationaux comme internationaux, responsables des standards ne sont pas des organes commerciaux, mais scientifiques ou techniques. L'idée qu'ils puissent négocier entre eux des standards communs est assez complexe à mettre en œuvre. L'objet du TTIP – sachant que sur un volume d'échanges entre l'Europe et les États-Unis de quelques 1 000 milliards par an, les droits de douane moyens ne dépassent pas 2 à 2,5 % – est d'arriver à une convergence réglementaire de 80 %, en retenant des standards communs pour la sécurité des voitures, le nettoyage des poulets, la protection des données privées, etc. Autant de sujets, dont certains peuvent être très sensibles, puisque la perception du risque est étroitement corrélée aux échelles de valeur et aux préférences collectives des pays participant à l'échange.

Mon sentiment est que la négociation sur ce traité a été présentée comme une négociation classique. Or, elle est d'une toute autre nature, et cela mériterait d'être souligné, ne fût-ce que pour répondre à des questions légitimes, qui émanent des deux bords de l'Atlantique : la convergence se fera-t-elle au détriment de la protection ? On a souvent le sentiment que les Européens sont très précautionneux, quand les Américains sont plus habitués au risque. Mais il est beaucoup de secteurs techniques où ils sont en réalité plus précautionneux que l'Europe. Il n'y a pas, par exemple, de voitures diesel aux États-Unis et si les camions diesel demeurent autorisés, c'est uniquement parce que le syndicat des camionneurs a été assez fort pour l'obtenir. N'oublions pas que ce sont les Américains qui ont inventé le principe de précaution dans les années 1970, avec le *Clean Air Act*, quand les Européens en restaient au principe du pollueur-payeur.

La négociation sera longue, complexe, et doit, compte tenu de la sensibilité du sujet, donner lieu à un large débat, mais ce qui, à mon sens, sera retenu, *in fine*, c'est le niveau de précaution le plus élevé d'un côté ou de l'autre. Les normes s'aligneront sur les normes les plus élevées. Si l'on ne peut se contenter d'en faire une position de principe sans entrer dans le détail technique, c'est néanmoins dans cette optique qu'il faut se placer.

**M. Yannick Vaugrenard.** – Vous avez souligné l'importance du facteur productivité, ainsi que de l'investissement en faveur de l'innovation, très inférieur en France à ce qu'il est dans le reste de l'Europe et *a fortiori* aux États-Unis. Mais vous n'avez pas abordé la question monétaire. Louis Gallois, que nous avons eu l'occasion d'entendre lorsqu'il avait la responsabilité d'EADS, nous a souvent dit combien la différence de parité entre le dollar et l'euro était problématique. La Banque centrale européenne (BCE) ne devrait-elle pas être plus audacieuse en matière de politique monétaire ? Une note récente de Bercy souligne qu'une dévaluation de 10 % de l'euro nous ferait gagner 0,6 point de PIB et 30 000 emplois à un an, 1,2 point de PIB et 150 000 emplois à trois ans. J'aimerais connaître votre point de vue.

Vous avez été directeur général de l'OMC et puisque vous évoquez ici la question de la convergence réglementaire, je dois vous dire que j'ai toujours été étonné, comme l'est la Fédération européenne des syndicats, que l'OMC accepte parmi ses membres, avec tous les avantages que cela confère, des pays qui ne respectent pas les critères de l'OIT, l'Organisation internationale du travail (*Marie-Noëlle Lienemann approuve*). Avec les conséquences que l'on sait et dont il fut longuement question au cours de notre séance publique d'hier – *dumping* social et concurrence déloyale.

J'en viens, enfin, à vos déclarations récentes sur les petits boulots payés en dessous du Smic comme solution au chômage des jeunes. Faut-il vous rappeler qu'entre 2008 et 2011, en pleine période de crise, le pouvoir d'achat des 10 % les plus pauvres des Français a reculé de 3,4 % pendant que celui des plus fortunés progressait de 3,5 % ? Que les 10 % des Français les plus riches accaparent 50 % du patrimoine national, tandis que les 50 % de Français les moins fortunés s'en partagent 7 % seulement ?

Vous comprendrez que la question est bien plutôt, pour moi, de la redistribution de la richesse globale et d'un partage équitable de l'effort, quand vous préférez faire porter l'effort par les jeunes, qui vivront, et c'est inédit, moins bien que la génération qui les a précédés. Et je ne suis pas seul à m'offusquer de l'inconvenance d'une telle déclaration, puisque Laurence Parisot, que l'on ne peut pas soupçonner de gauchisme, a réagi à celle de Pierre Gattaz sur le Smic en disant que cela revenait à prôner l'esclavage...

**M. Bruno Retailleau.** – La définition que vous avez donnée de la croissance est celle de la croissance potentielle, qui prend en compte la productivité globale des facteurs et la démographie active. Or, la croissance potentielle, en France, ne correspond pas au chiffre que vous avez donné ; elle se situe à moins de 1 %, les économistes s'y accordent. Pouvez-vous éclaircir vos vues, car c'est un élément important pour nos débats sur la trajectoire budgétaire ?

Étant de ces hauts fonctionnaires qui ont sillonné le monde, vous avez certainement lu le dernier livre d'Hubert Védrine, qui craint que l'Europe ne devienne « l'idiot du village global ». Par où l'on rejoint ce que disait Yannick Vaugrenard sur la monnaie. Nous connaissons la théorie ricardienne, mais nous savons aussi qu'entre la théorie et la pratique, il y a parfois des béances, des souffrances. Mettre en concurrence directe des pays où l'on fait travailler les enfants dans des conditions proches de l'esclavage et des pays qui jouissent d'un haut niveau de protection sociale et environnementale, c'est prendre le risque d'énormes déflagrations. Je sais bien que la multiplication des échanges internationaux crée de l'interdépendance – et c'est à mon sens une bonne chose – mais il faut réintroduire un peu de concret, de réel : on ne vit pas dans un village virtuel. Il est bon que l'on fasse des efforts, en France, pour réduire le coût du travail. Mais si le renminbi et le dollar restent sous-évalués, à quoi serviront nos efforts ? Voyez ce qu'il s'est passé pour le photovoltaïque :

l'Europe a commencé par montrer ses muscles avant de capituler en rase campagne devant la Chine. De même pour le *Farm Bill* américain, qui fait passer le soutien aux agriculteurs par des régimes assurantiels, lesquels nous font bien défaut face aux aléas climatiques, qui menacent autant la Vendée que la Floride, comme on l'a vu avec Xynthia.

Il faut travailler sur la réduction des écarts, la convergence réglementaire, certes, mais sans oublier le réel, au risque de voir s'accomplir la prédiction d'Hubert Védrine.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Quel est pour vous le bilan du grand mouvement de libéralisation qui a conduit à ce que l'on appelle la mondialisation ? Portez-vous sur lui un regard positif ou critique ? Certes, les échanges ont favorisé le développement et l'émergence de classes moyennes dans certains pays, mais j'observe, dans le même temps, que depuis la libéralisation des mouvements de capitaux, les paradis fiscaux n'ont fait que prospérer ; que les États, qui certes pouvaient avoir des prurits nationalistes mais qui incarnaient la souveraineté populaire, à laquelle nous croyons, qu'elle soit française, européenne ou mondiale, n'ont plus voix au chapitre puisque les normes internes dont décident les multinationales comptent parfois davantage que celles qu'édicte la puissance publique.

Vous aurez compris que pour moi, le bilan n'est pas positif. Les inégalités se sont accrues au sein des pays développés et de larges zones comme l'Europe. Certes, on commence à voir apparaître, en Chine et ailleurs en Asie, des mouvements de grève, mais avant qu'ils ne débouchent sur un minimum de règles sociales, nous pourrions bien avoir perdu toutes les nôtres. Alors que les tendances nationalistes se développent, en Inde, en Chine, en Europe, le concept de juste échange doit être porté dans le débat multilatéral et trouver rapidement à se concrétiser. N'oublions pas que les chocs de l'Histoire viennent souvent d'une incapacité à régler des problèmes économiques.

Je suis une européenne convaincue et je suis de près, depuis les années 1980, la situation en Europe. Or, plus le temps passe, plus je suis déçue. À chaque fois on nous promet que la libéralisation des échanges va nous apporter des millions d'emplois, et quand les choses vont mal, on nous dit qu'il faut libéraliser encore, que l'on n'est pas allés jusqu'au bout... Il ne faut pas s'étonner, à ce compte, que les peuples ne soient pas motivés par les élections européennes et ne croient plus aux discours qu'on cherche à leur vendre sur l'Europe....

Vous dites que la question est aussi nationale, puisque certains pays s'en tirent bien, d'autres mal. Mais c'est que le cadre qui a été fixé est favorable à certains, défavorable aux autres. La France aurait dû réagir de façon bien plus véhémente, car c'est une autre culture que la sienne qui s'est imposée en Europe. Le génie français s'est historiquement construit sur la détention publique du capital, le lien entre innovation individuelle, PME, capitalisme industriel familial et capitalisme public. Ce modèle, Colbert l'a porté, de Gaulle l'a porté, Mitterrand l'a porté... Aujourd'hui encore, 80 % des Français croient en ses vertus : ils veulent une renationalisation d'Alstom. Or, en Europe, le génie français est disqualifié, parce que l'idéologie libérale y domine, avec sa cohorte de privatisations et de suppressions d'aides publiques. Je ne dis pas qu'il fallait en rester au niveau de nationalisation qui était le nôtre, mais on ne nous a pas même laissé l'espace d'une mutation et des pans entiers de notre industrie ont disparu. Les Allemands réussissent, ils sont géniaux ? Mais c'est que le système est fait pour eux. L'euro fort les favorise. Nous ne sommes pas les seuls dindons de la farce, voyez les pays du sud de l'Europe. Vérité dans les brumes du nord, erreur sous le soleil du sud : est-ce là ce qu'on doit en conclure ?

Vous dites que la solution à une démographie déclinante passe par « l'importation d'une force de travail ». Je suis pour l'immigration, sans laquelle un pays ne respire plus, mais ne croyez-vous pas qu'il faudrait, pour commencer, que l'Europe se donne pour objectif premier le plein emploi, et s'en donne les moyens ?

Dans le modèle libéral que vous prônez, chacun doit se spécialiser dans ce qu'il est le mieux capable de faire. À ce compte, certains pays, comme le Niger, vont mettre du temps à émerger... Je ne crois pas à la spécialisation internationale, et fais bien davantage confiance à l'écosystème humain, qui est le terreau de l'innovation. Les industriels français du textile ne disaient pas autre chose quand ils expliquaient que les délocalisations feraient perdre une part de l'innovation. Car on ne sait jamais d'avance où surgira l'innovation, si ce sera dans la fibre, dans la manière de tisser, dans celle de traiter le tissu, ni comment la modernité viendra se greffer sur la diversité des anciennes pratiques. Perdre la diversité de ces pratiques, c'est perdre en capacité d'innovation. Et si l'on part, à l'inverse, de la recherche fondamentale, dans laquelle la France est performante, force est de constater que l'on n'arrive pas à faire entrer nos résultats dans le cycle économique de l'innovation.

Pour moi, le modèle de société que vous prônez, et qui tend à spécialiser les gens là où ils sont bons – mais surtout là où ils sont moins cher – est tout simplement suicidaire, car il détruit l'écosystème humain.

Les Français, chaque fois qu'on leur donne la parole, votent contre les traités de libre échange ; 88 % d'entre eux, et y compris Jean Arthuis, qui est pourtant un libéral, sont contre le TTIP. L'Europe parle d'une voix quand il s'agit de vanter le libéralisme, mais bien des discordances apparaissent quand il s'agit de défendre les Européens les plus faibles. Et de quelle Europe parle-t-on ? Les études de la Commission européenne montrent que ce traité favorisera certains secteurs et en défavorisera d'autres. Vous ne devinez pas lesquels ? Les machines-outils allemandes en profiteront, l'agroalimentaire et l'agriculture française en pâtiront. Je veux bien que ce soit l'intérêt général de l'Europe, mais je m'étonne d'une conception de l'intérêt général qui sacrifie une partie de l'Europe au profit d'une autre.

**M. Jean-Claude Lenoir.** – Pouvez-vous confirmer que nous sommes entrés dans une phase de désindustrialisation de la France ? Ce que disait Marie-Noëlle Lienemann est juste : d'où viennent les machines-outils de nos ateliers industriels ? Rarement de France. Ne serions-nous pas en train de reproduire l'erreur qui fut naguère celle des Britanniques, laissant dépérir leur industrie et misant sur le développement des services, sans parvenir à compenser les destructions d'emplois ? La désindustrialisation est-elle, pour vous, une fatalité ?

Je me souviens, du temps que j'étais député, avoir participé à plusieurs sommets de l'OMC où vous étiez vous-même commissaire européen, à Seattle, à Doha. Les pays industrialisés discutaient avec les pays émergents, et l'on parvenait, au terme de discussions qui traînaient d'année en année et laissaient aux pays émergents le temps de s'organiser, à des résultats qui avaient toujours un train de retard.

Vous dites que votre parole est libre et évoquez, avec raison, la question de l'énergie. La France est-elle en train de commettre une erreur ? Le dossier du gaz de schiste, qu'avait ouvert Louis Gallois, s'est refermé. Et quel avenir réserve-t-on au nucléaire, secteur où nous sommes compétents ? Où est la politique de l'énergie en Europe ? J'aimerais, sur ces questions, voir développer votre point de vue.

La TVA sociale, votée par la précédente majorité, sous l'impulsion du président de la République, constitue-t-elle, à votre sens, un moyen de faire face à la concurrence des pays émergents ?

**M. Claude Dilain.** – Vous avez parlé de convergence réglementaire, et Yannick Vaugrenard a relevé que pour rendre le commerce international plus juste, une convergence en matière de droit du travail était tout aussi souhaitable. J'y ajoute la convergence en matière environnementale, car les atteintes portées à l'environnement provoquent aussi des distorsions de concurrence. Vous avez souligné combien le coût de l'énergie pesait sur la compétitivité. Or, les modes d'extraction non conventionnels de carburant et la multiplication des déchets peuvent provoquer des dégâts considérables sur l'environnement. On ne peut donner une prime à ceux qui ne le prennent pas en compte, d'autant que les atteintes à l'environnement ne s'arrêtent pas aux frontières.

**Mme Renée Nicoux.** – Dans le cadre du partenariat transatlantique, il est question de plier les législations en vigueur aux normes du libre-échange. On parle d'autoriser les entreprises qui verraient leur fonctionnement entravé ou leurs gains limités par une réglementation nationale à réclamer une compensation au gouvernement en cause ! Ne voyez-vous pas là une atteinte portée à la libre gouvernance de chaque pays ?

**M. Pascal Lamy.** – Je n'ai pas, sur la monnaie, les mêmes positions que Louis Gallois. Le problème des taux de change exige d'être analysé avec les bons chiffres : non pas les taux nominaux constatés sur les marchés, mais le taux de change effectif réel, c'est à dire corrigé des effets de prix et pondéré en fonction de la nature des flux commerciaux auxquels il s'applique. Or ce taux est stable, entre l'euro et le dollar, sur vingt ou trente ans. J'ajoute que ce n'est pas la BCE qui a la responsabilité politique des changes – même si la politique monétaire a, *via* les taux d'intérêt, des effets induits sur le change – mais le Conseil Ecofin.

Je ne suis pas de ceux qui, selon un tropisme bien hexagonal, brandissent la dévaluation comme une solution miracle. La dépréciation d'une monnaie n'est pas sans effets néfastes. Certes, elle dope la compétitivité de ceux qui exportent, mais *quid* de ceux qui importent ? Une dévaluation a sans conteste un impact économique et social négatif, car elle remet en cause la compétitivité d'un certain nombre d'acteurs de l'économie, en particulier quand le pays doit importer beaucoup d'énergie. Quant au reste, je rappelle que dans les échanges avec les États-Unis, le surplus industriel de l'Europe est de 300 milliards ; c'est sur la zone euro que la France perd des parts de marché.

Sur la question des normes sociales internationales, vous avez raison. Lorsque j'étais commissaire européen, mon mandat était d'établir un pont entre OIT et OMC. Et lorsque je suis devenu directeur général de l'OMC, j'ai fait ce que j'ai pu...Le système international est ainsi fait que les États décident, à l'OMC, des critères de régulation du commerce international, à l'OIT, des standards sociaux internationaux, à l'UIT (Union internationale des télécommunications), de la répartition des fréquences, au Codex alimentarius, filiale de l'organisation mondiale de la santé et de la FAO, des standards en matière de sécurité alimentaire. Il en est ainsi depuis 1948. Les porteurs de la cohérence entre ces séries de règles, ce sont deux cents États souverains. Quand ils souscrivent à des disciplines en matière de standards sociaux, ils sont censés les respecter. L'OIT a son mécanisme de règlement des différends, mais qui reste lettre morte faute de volonté politique des États membres. J'ai tenté de bâtir des ponts, mais dans les limites de ce qu'un pays comme l'Inde d'un côté, les États-Unis de l'autre considéraient admissible.

Vous me reprochez mes propos sur les jeunes. Je suis un homme libre, et je dis ce que je pense. Il s'agit de leur trouver du boulot. Si le chômage des jeunes était à 5 ou 10 %, comme en Suisse ou en Allemagne, je n'aurais pas dit ce que j'ai dit. Mais quand on est dans la zone rouge, il faut mettre en cause quelques lignes jaunes. Je m'indigne de voir que mon pays tolère un chômage des jeunes qui atteint 25 %.

**M. Yannick Vaugrenard.** – Nous sommes d'accord, mais pas sur la solution.

**M. Pascal Lamy.** – J'ai participé au gouvernement à l'époque où Jacques Delors était Premier ministre ; le problème de la France était alors l'inflation. J'étais et je reste socialiste, mais alors que l'inflation atteignait 15%, l'indexation des salaires, conquête sociale qui préservait le pouvoir d'achat des salariés, ne pouvait pas tenir. C'est un gouvernement de gauche qui l'a remise en cause. Pour protéger les salariés eux-mêmes ! Il est des moments où il faut envisager les choses sous un autre angle si l'on ne veut pas rester encalminé. Chez moi, en Normandie, je vois des jeunes de 15 ans dont les parents n'ont jamais eu de boulot... C'est intolérable. Regardons un peu ce qui se fait chez nos voisins.

**Mme Renée Nicoux.** – Ils font aussi moins d'enfants...

**M. Pascal Lamy.** – Avec des problèmes similaires aux nôtres, ils ont trouvé des solutions. Pourquoi donc n'y vient-on pas ?

**M. Yannick Vaugrenard.** – Parce qu'il y en a d'autres.

**M. Pascal Lamy.** – Sur le taux de croissance potentiel, Bruno Retailleau, vous avez raison : nous sommes, en France, un peu en dessous de celui de l'Europe. La cause n'en est pas démographique, elle est affaire de productivité, et de compétitivité, coûts et hors coûts. C'est une bonne nouvelle, car c'est un facteur sur lequel il est plus facile d'agir. Louis Gallois, sur ce sujet, a dit ce qu'il fallait, comme l'a écrit le Commissariat général à la stratégie et à la prospective.

Je ne partage pas le point de vue d'Hubert Vedrine quant au risque que courrait l'Europe de devenir « l'idiot du village global ». C'est un eurosceptique de talent, je suis un postnational poussif... Notre itinéraire n'est pas le même, même si nous sommes partis et arrivés à peu près au même point. Il relaie une légende bien française qu'aucun chiffre ne vient étayer. Comment prétendre que l'Europe est l'idiot du village global quand son excédent industriel sur les États-Unis est de 300 milliards ? La politique commerciale de l'Europe ne souffre d'aucune faiblesse structurelle, et l'Europe ne se protège ni mieux ni moins bien que d'autres. Tenir un tel discours ne me semble pas le meilleur moyen de mobiliser les troupes.

Le renminbi chinois n'est plus sous-évalué. C'est ce que nous apprend le FMI, grand arbitre des beautés en la matière. En taux de change constant effectif réel, il s'est réévalué de 25 % ces dix dernières années, même s'il a un peu décroché à court terme. Les Chinois savent bien qu'ils n'internationaliseront pas leur monnaie si elle reste faible. Il est vrai que le compte de capital de la Chine n'est pas libéralisé : aussi étrange que cela puisse paraître, ce n'est pas une exigence pour appartenir au FMI – les règles internationales sont ce qu'elles sont aussi longtemps qu'on ne les change pas. Quant au salaire chinois, il se réévalue de 15 % par an. Et de temps en temps, on voit se déclencher des grèves. Peu à peu, l'excédent commercial chinois se réduit, à mesure que la consommation intérieure prend le relai.

La compatibilité des mesures de subvention américaines contenues dans le *Farm Bill* avec les règles existantes à l'OMC n'a pas été examinée. Un tel examen devrait avoir lieu devant l'OMC. L'Union européenne pourrait en avoir l'initiative, mais on sait qu'elle n'est pas très allante pour se lancer sur ces questions de subvention à l'agriculture, pour des raisons que l'on comprend bien...

Ce que Marie-Noëlle Lienemann appelle libéralisme, je l'appelle ouverture des échanges. Il y a là une nuance sémantique de taille. Ouvrir n'est pas déréguler. L'ouverture des échanges a donné de très bons résultats. Elle a réduit la pauvreté dans le monde. Il est vrai que cela a pu être au prix d'une augmentation des inégalités au sein des pays développés. C'est pourquoi je parle, dans mon livre, d'une mondialisation Janus, faite de forces et de courants contraires, qui exigent de savoir prendre le vent. L'équilibre entre les marchés et les sociétés, comme on l'a déjà vu par le passé, est mis en cause par une nouvelle phase de la globalisation, conduisant à un désencastrement, pour reprendre le terme de Polanyi, entre l'économie et la société au niveau mondial. Je suis de ceux qui pensent qu'il existe des solutions. Ce n'est pas un hasard si les pays dont les systèmes sociaux sont les plus sophistiqués sont aussi les plus performants. Quant au principe du juste échange, il est, j'en suis d'accord, de nature à rétablir un équilibre des échanges, à condition que les partenaires se mettent d'accord sur ce qui est juste... On se mord un peu la queue.

Le raisonnement qui semble prévaloir en France sur l'Europe est typique de notre propension à l'autoflagellation. On cherche toujours des causes externes à nos problèmes. Regardez l'Allemagne, qui était, après la réunification, « l'homme malade » de l'Europe. Les Allemands n'ont pas réclamé que l'on change l'Europe, mais se sont lancés dans une opération de redressement qui les a sortis de la mouise.

**M. Bruno Retailleau.** – Et ils n'ont pas les 35 heures... (*Marie-Noëlle Lienemann s'exclame*)

**M. Pascal Lamy.** – Aussi longtemps que l'on restera dans cet état d'esprit intellectuellement commode qui consiste à attribuer à d'autres qu'à nous-mêmes la responsabilité de nos problèmes, on ne sortira pas de la dérive qui détériore, depuis quarante ans, nos finances publiques ; nous entraîne, depuis trente ans, dans le chômage de masse ; dégrade, depuis dix ans, notre compétitivité. On ne résoudra le problème qu'en sortant de cette attitude intellectuelle erronée.

**M. Yannick Vaugrenard.** – Et le manque de courage politique, depuis quand ?...

**M. Pascal Lamy.** – Quant au génie français, il n'est en rien disqualifié. Je vais remettre à Jean-Pascal Tricoire, PDG de Schneider Electric, le prix du financier de l'année. Voilà une entreprise mondialisée, qui fait 95 % de son chiffre d'affaires hors de France où elle a su remporter de grands succès et se positionner sur les marchés émergents dans un métier d'avenir.

**M. Bruno Retailleau.** – Un vendéen qui vit à Hong-Kong...

**M. Pascal Lamy.** – Je sais bien que cela dérange, chez nous, mais c'est une des raisons principales de son succès. D'accord avec Marie-Noëlle Lienemann sur les vertus de l'écosystème en économie, mais à quel niveau ?

La désindustrialisation est imputable, pour l'essentiel, à l'insuffisance des marges. Les entreprises françaises n'ont pas de quoi investir. Mais il n'y a là rien de fatal. Regardez les Britanniques dont l'industrie était déclinante il y a vingt ans : sa part dans leur PNB est aujourd'hui plus forte que chez nous. Si les marges restent ce qu'elles sont en France, cela peut être fatal à notre industrie, plus exposée que les services à la concurrence internationale.

Sur le gaz de schiste, Jean-Claude Lenoir, j'ai tendance à partager les positions de Louis Gallois, mais on ne nous donne pas les moyens d'en vérifier la justesse... Nous ne pouvons pas nous passer du nucléaire ; cette énergie, qui émet moins de CO<sub>2</sub> et nous apporte un avantage comparatif, doit entrer dans notre *mix*. Il est vrai que l'on manque d'une politique énergétique européenne et que les écarts entre les choix nationaux sont excessifs. Y remédier suppose une volonté politique, y compris de la part de la Commission européenne qui pourrait mettre sur la table des propositions à faire adopter à la majorité qualifiée.

Vous m'interrogez, enfin, sur la TVA sociale. Qu'on l'appelle ou pas sociale, la question est de savoir si une hausse de TVA est la bonne solution et si l'on fait peser sur le consommateur une plus grosse part du coût de la redistribution.

**M. Jean-Claude Lenoir.** – Pas sur le consommateur.

**M. Pascal Lamy.** – C'est lui qui payera, *in fine*. Doit-on faire porter davantage le poids du financement de la sécurité sociale sur le consommateur ? J'ai tendance à penser que c'est une mesure souhaitable, car elle est de nature à redresser notre compétitivité.

Tout à fait d'accord, Claude Dilain, sur l'environnement. L'empreinte environnementale de nos systèmes de production n'est pas soutenable à trente ou quarante ans. Le problème se pose de la consommation d'énergie, mais aussi d'eau. Soit la régulation est multilatérale – c'est le sens des négociations, qui piétinent depuis dix ou vingt ans, sur le changement climatique – soit elle passe par des mesures aux frontières, pour équilibrer les différences. Pour l'Europe, cette dernière option n'est pas une solution : l'empreinte carbone des exportations européennes est plus mauvaise que celle de ses importations, parce qu'elle s'est spécialisée dans des secteurs très carbonés – machines-outils, automobile, aciers spéciaux... Préconiser, dans ces conditions, une solution frontalière reviendrait à subventionner les importations de l'Europe... La voie royale reste dans une solution globale. J'espère qu'on finira par la trouver.

Le TTIP vise à négocier, René Nicoux, de la convergence réglementaire. À la demande des Américains, un mécanisme de règlement des différends, dit *Investor-State Dispute Settlement*, est sur la table de négociation. Il permettrait à une entreprise d'attaquer un État souverain dès lors qu'elle estimerait que le non-respect par celui-ci des conditions de l'accord lui est dommageable. Autant je verrais bien l'intérêt d'élaborer un mécanisme propre de règlement des différends si nous signions un traité de libre-échange avec le Népal, le Sri Lanka ou la Birmanie, autant j'en vois mal l'intérêt dans un traité entre l'Europe et les États-Unis, où les systèmes judiciaires sont de qualité standard et n'ont pas la réputation de trancher en faveur de celui qui allonge la plus grosse enveloppe...

**M. Daniel Raoul, président.** – Je vous remercie de cet échange, qui a fait apparaître quelques divergences d'appréciation...

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Je reviens sur le chômage des jeunes. Si l'on prend le taux de chômage sur l'ensemble d'une classe d'âge et non celui des seuls jeunes



actifs, ceux qui sont sur le marché du travail, comme vous le faites, on constate que nous sommes plutôt dans la moyenne basse de l'Union européenne, parce que nous avons beaucoup de jeunes scolarisés longtemps. Je ne dis pas pour autant que le chômage des jeunes n'est pas un problème, mais...

**M. Pascal Lamy.** – Je suis heureux que nous soyons d'accord sur ce point.

### **Contrôle de la mise en application des lois – Communication**

**M. Daniel Raoul, président.** – Chaque année, il me revient de vous présenter le bilan d'application des lois relevant du champ de compétences de la commission des Affaires économiques.

Le rapport établi cette année prend en compte vingt-six lois. L'étude de certains textes trop anciens n'étant plus jugée pertinente, le bilan dressé en 2014 mesure l'application des lois promulguées depuis 2003 et jusqu'au 30 septembre 2013, soit de la loi du 31 décembre 2003 relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom à la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2013 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction – les ordonnances Duflot.

Comme en 2013, afin d'apprécier l'objectif du Premier ministre énoncé dans la circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois, sont retenues les mesures réglementaires prises dans un délai de six mois suivant la promulgation des textes, soit jusqu'au 31 mars 2014.

Sur les vingt-six lois concernées, neuf sont totalement applicables. Trois des quatre lois promulguées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2012 et le 30 septembre 2013, qui entrent pour la première fois cette année dans le bilan de la commission, sont d'ores et déjà totalement applicables, cela vaut d'être mentionné : la loi relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer, la loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social et la loi habilitant le Gouvernement à adopter des mesures de nature législative pour accélérer les projets de construction.

Ce dernier texte est certes formellement considéré comme étant d'application directe, mais on peut relever que les sept ordonnances prévues ont été adoptées dans les délais et que six d'entre elles ont d'ores et déjà été ratifiées dans le cadre de la loi Alur. Je me félicite que la ministre ait pris la peine, ainsi qu'elle s'y était engagée, de venir par deux fois présenter ces textes devant notre commission. L'idéal serait évidemment que le texte des ordonnances pour lesquels le gouvernement demande habilitation nous soit présenté en même temps que la loi d'habilitation elle-même. Mais c'est sans doute un rêve...

**M. Jean-Claude Lenoir.** – Le même rêve vaut pour les décrets d'application.

**M. Daniel Raoul, président.** – Il est également satisfaisant de constater que contrairement à l'année dernière, aucune des lois entrant dans notre bilan n'est totalement inapplicable. En revanche, l'étude des dix-sept lois partiellement applicables aboutit à un bilan mitigé.

Exception faite de deux textes – la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion et la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de

l'agriculture et de la pêche, qui ont respectivement donné lieu à un décret en Conseil d'État et à deux décrets simples – aucune mesure réglementaire n'a été prise depuis le dernier bilan établi par notre commission, pour les lois qui entraient déjà l'an passé dans le périmètre de notre étude. Ainsi en est-il, par exemple, de la loi du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales, applicable à 85 %, de la loi du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés, applicable à 50 %, ou de la loi du 9 février 2010 relative à l'entreprise publique La Poste et aux activités postales, applicable à 80 %. Nous ne pouvons que très amèrement le regretter.

Regrettons aussi que la loi du 8 décembre 2011 relative aux certificats d'obtention végétale, unique loi d'initiative sénatoriale entrant dans notre examen, soit celle qui affiche le taux d'application le plus faible, soit 12 %. Les décrets encore attendus pour ce texte, issu d'une proposition de loi présentée par Christian Demuynck et plusieurs de ses collègues, avaient été annoncés pour la fin du premier semestre 2013, mais n'ont toujours pas été publiés. Nous devons être conscients que lorsque l'on donne la main, dans une proposition de loi, à l'administration centrale, en renvoyant à des décrets, sans que celle-ci ait participé à la genèse du texte, il y a de fortes chances que les décrets d'application ne voient jamais le jour...

Sur les vingt-six lois dont nous suivons cette année l'application, quatorze ont été votées selon la procédure accélérée, parmi lesquelles quatre qui, promulguées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2012 et le 30 septembre 2013, entrent pour la première fois dans le cadre de notre étude. Cela mérite d'être souligné. Huit autres d'entre elles, cependant, promulguées entre 2004 et 2011, ne sont, aujourd'hui encore, que partiellement applicables. Ainsi en est-il, par exemple, de la loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie, applicable à 90 %, ou de la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, applicable à 85 %.

Le rapport d'application à six mois prévu par l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit n'a été remis, depuis notre dernier bilan de 2013, que pour une seule loi. Il s'agit du rapport sur la mise en application de la loi du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer, présenté au Parlement le 14 mars 2014, soit près de seize mois, au lieu de six, après la promulgation du texte concerné.

Comme l'année dernière, je tiens enfin à déplorer la défaillance dont fait preuve l'administration en ce qui concerne la remise des rapports au Parlement. Les chiffres sont éloquents : sept seulement des rapports prévus dans les textes entrant cette année dans notre périmètre ont été remis, quand trente-cinq sont encore attendus. Prévoir systématiquement la remise d'un rapport quand on ne peut obtenir l'adoption d'un dispositif dans la loi est une solution de facilité à laquelle il serait bon, vu son inefficacité, de renoncer... Je vous encourage, en revanche, à solliciter aussi régulièrement que possible le Gouvernement par des questions écrites précises sur la mise en œuvre des lois dont l'examen a été assuré par notre commission.

**M. Jean-Claude Lenoir.** – Il ne répond pas !

**M. Daniel Raoul, président.** – Pour finir, je me félicite de la coopération mise en place entre la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois et les commissions permanentes. Le principe du binôme, en faveur duquel nous plaidions, est désormais rodé.

Après le rapport d'information sur le tourisme de Luc Carvounas, Louis Nègre et Jean-Jacques Lasserre, publié en octobre dernier, qui dressait un bilan en demi-teinte de la loi du 22 juillet 2009, un rapport contrôlant l'application de la loi du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services est en cours de rédaction par nos collègues Claude Bérít Débat, pour la commission des Affaires économiques, et Jean-Claude Lenoir, pour la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois. Ce rapport, qui, j'en suis certain, sera riche de précieuses recommandations, devrait être remis au cours de la première quinzaine de juillet.

Je compte sur vous, lors du débat en séance publique sur ce bilan d'application des lois prévu en juin, pour souligner les avancées réalisées au cours de l'année écoulée en même temps que dénoncer les lenteurs dans l'édiction des mesures réglementaires attendues. J'insiste sur la sobriété dont nous devrions faire preuve dans les demandes de rapports : cela est à peu près aussi efficace que d'humidifier un Stradivarius...

**M. Jean-Claude Lenoir.** – Nous savons ce qu'il en est de ces rapports que nous demandons dans les textes, qui ne sont rien d'autre qu'une manière de nous donner bonne conscience, mais ont un coût : n'oublions pas que pour produire ces documents qui finiront dans des placards sans être lus, on mobilise des agents de l'administration centrale. La commission des finances serait fondée à faire usage, à l'encontre de telles demandes, de l'article 40.

Le contrôle de l'application des lois est, en temps normal, une charge modeste : deux rapporteurs sont désignés pour examiner l'application d'une loi, puis la commission se réunit pour autoriser la publication du rapport. Au point que l'on peut s'interroger sur l'utilité d'une commission pour le contrôle de l'application des lois, créée dans les conditions que l'on sait. Je le dis en vue de nos échéances de septembre... En revanche, observer comment une loi se met en place est extrêmement utile. Il me semble que c'est à la commission compétente qu'il revient d'examiner comment sont pris les décrets sur les textes dont elle a assuré l'examen au fond. C'est ce que nous faisons à l'Assemblée nationale, avec des binômes bipartisans. Cela est de bonne méthode, et c'est un débat que nous aurons dans les mois à venir.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Les rapporteurs devraient avoir mission d'assurer le suivi. Dans certains cas, comme celui de la loi Alur, vu le nombre de décrets attendus...

**M. Daniel Raoul, président.** – Pas moins de 227...

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – ...il serait bon d'établir des priorités.

Pour les rapports auxquels on tient vraiment, il serait bon de solliciter la ministre. Je pense à l'application de l'article de la loi SRU relatif aux communes défailtantes. On ne peut pas se contenter des chiffres qu'on lit dans les journaux, dont on ne sait pas s'ils sont exacts. Je pense aussi aux rapports prévus par la loi Alur. Il est vrai que certains rapports ne servent pas à grand-chose, mais il y a aussi des sujets que la haute administration rechigne à aborder, parce qu'elle ne sait pas bien comment régler le problème en cause... Il faudrait solliciter la ministre pour lui faire part de nos priorités.

**M. Daniel Raoul, président.** – Cela pourrait prendre la forme d'une question écrite au ministre concerné. L'idée que le rapporteur du texte et le président de la commission

signent un courrier au ministre quand ils estiment urgent qu'un rapport soit rendu me paraît bonne.

**M. Claude Dilain.** – L'administration est en phase de rédaction des décrets requis par la loi Alur, dont j'ai été co-rapporteur. Certains de ces décrets devraient être prioritaires : il serait bon de saisir la ministre avant que ne soient rendus des arbitrages qui ne seront pas sans conséquence sur l'application de la loi.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – Et sa crédibilité.

*La réunion est levée à 12h05.*

## COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE

Mardi 29 avril 2014

- Présidence de M. Jean-Louis Carrère, président –

*La réunion est ouverte à 15 h 30*

### **Evolutions récentes des marchés de l'énergie et leurs conséquences géopolitiques - Audition de M. Giacomo Luciani, professeur à l'Institut des hautes études internationales et du développement de Genève et à l'Institut d'études politiques de Paris**

**La commission auditionne M. Giacomo Luciani, professeur à l'Institut des hautes études internationales et du développement de Genève et à l'Institut d'études politiques de Paris, sur les évolutions récentes des marchés de l'énergie et leurs conséquences géopolitiques.**

**M. Jean-Louis Carrère, président.** – Dire en raccourci que le pétrole gouverne le monde serait sans doute exagérer, mais qu'il en influence la marche est une réalité.

Chaque fois que nous abordons la situation géopolitique dans une région du monde, il n'est pas rare que les ressources en énergie soient l'une des causes d'un conflit et que les liens de dépendance conditionnent la position de tel ou tel État. Quelques exemples dans l'actualité récente: la crise ukrainienne, la situation interne au Venezuela, les équilibres régionaux en Libye ou au Nigéria nous le montrent.

Nous avons donc besoin d'un éclairage d'ensemble, car ce secteur est en plein mouvement avec l'apparition de nouveaux producteurs d'hydrocarbure, dont les Etats-Unis, la hausse considérable de la consommation dans les pays émergents dont certains pays traditionnellement exportateurs, la préoccupation mondiale de limitation des émissions de CO<sup>2</sup> et l'apparition de nouvelles sources d'énergie renouvelables.

Tous ces phénomènes ont des conséquences politiques, économiques et sociales qui bouleversent les équilibres sur la scène mondiale.

Quels enseignements peut-on tirer de la géopolitique de l'énergie ? Quel panorama peut-on dresser des flux énergétiques ? Quelles dynamiques sont à l'œuvre dans le domaine ? Quels scénarios peut-on imaginer d'ici dix, vingt ans ?

Nous sommes heureux de vous accueillir car vous êtes sans doute l'un des meilleurs experts mondiaux en ce domaine. Je vous laisse donc le soin de nous présenter vos analyses, puis mes collègues et moi vous poserons quelques questions pour compléter notre information et notamment pour ce qui me concerne sur les conséquences de la montée en puissance des États-Unis comme pays producteur.

**M. Giacomo Luciani.**- J'ai choisi de vous présenter un certain nombre de graphiques et de tableaux pour illustrer mon propos ([www.senat.fr/compte-rendu-commissions-presentations/audition-luciani20140429.pdf](http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions-presentations/audition-luciani20140429.pdf)).

### **Graphique n° 1 : Consommation mondiale par sources d'énergies primaires**

La demande et l'offre d'énergie à l'échelle mondiale sont en progression constante, même si on relève une baisse temporaire de la demande en 2009. 80 % des sources d'énergie sont fossiles (pétrole, gaz, charbon), les énergies renouvelables étant encore marginales.

### **Graphique n° 2 : croissance de la demande d'énergie par région, par usage et par source**

BP pronostique une augmentation de la demande, surtout hors de l'ODCE (et une stabilisation dans l'OCDE).

### **Graphique n° 3 : évolution de la consommation par source d'énergie**

ExxonMobil estime que la demande de charbon, qui est forte actuellement, notamment en Asie, cessera d'augmenter à l'avenir, compte tenu de son caractère polluant.

### **Tableau n° 4 : Evolution de la demande mondiale par source d'énergies primaires selon l'Agence internationale de l'Energie**

### **Graphique n° 5 : Evolution de la demande par source d'énergies primaires dans les pays de OCDE**

L'Agence internationale de l'énergie envisage une augmentation sensible des énergies renouvelables, la part des énergies fossiles restant néanmoins dominante en volume. Elle prévoit une baisse de la production de charbon et de pétrole et, à l'inverse, une hausse de la production de gaz et d'énergie nucléaire. La question de la dépendance envers les énergies fossiles reste incontournable. Le même constat peut être effectué pour la demande des pays de l'OCDE. Le graphique montre aussi une progression de la part du nucléaire notamment en Asie.

### **Graphique n° 6 : Evolution de la consommation par source d'énergie**

L'agence américaine de l'énergie partage cette analyse d'une progression du nucléaire et du gaz et d'une stagnation du charbon, en prévoyant pour ce dernier l'hypothèse d'un plafonnement volontaire de son usage par les gouvernements pour réduire les émissions de CO<sup>2</sup>.

### **Graphique n° 7 : évolution de la production de pétrole de schiste en Amérique du Nord**

Ce graphique montre la très forte croissance de la production de pétrole de schiste à compter de 2011. Il est néanmoins difficile d'extrapoler cette tendance pour le futur, la quantité de ressources exploitables étant difficile à évaluer car tributaire des conditions d'extraction et de la nature des formations géologiques. Les experts sont divisés.

**Graphique n° 8 : estimation de la production de pétrole aux Etats-Unis et dans le reste du monde (4<sup>e</sup> trimestre 2013)**

**Tableau n° 9 : production de pétrole par pays (2013-2014)**

Les Etats-Unis produisent 10 % du pétrole mondial, ce qui constitue une production importante, presque équivalente à celle de la Russie ou de l'Arabie Saoudite. La moitié de cette production provient du pétrole de schiste. Entre mars 2013 et mars 2014, les Etats-Unis ont fortement augmenté leur production de pétrole, tout comme l'Arabie Saoudite. On observe également un effondrement de la production de la Libye en raison des troubles politiques.

**Graphique n° 10 : évolution mensuelle du prix du pétrole à Atlanta (bleu) et à New-York (rouge) depuis 2009**

**Graphique n° 11 : évolution annuelle des exportations de produits pétroliers**

Un écart se creuse depuis 2011 entre le prix du pétrole de référence aux Etats-Unis et le prix du Brent qui s'explique par le fait que le pétrole produit dans le Middle West ne peut être acheminé jusqu'aux raffineries situées sur les côtes, il ne peut qu'être utilisé sur place, ce qui constitue un avantage concurrentiel pour l'économie américaine. En conséquence, les Etats-Unis n'exportent pas de pétrole brut, mais uniquement et en quantité plus importante des produits pétroliers (pétrole raffiné). L'Union européenne est quant à elle très dépendante des importations de diesel des Etats-Unis et de la Russie.

**Graphique n° 12 : évolution de la production de pétrole des Etats-Unis par catégorie selon l'Agence internationale de l'Energie**

La production américaine de pétrole conventionnel continue à baisser fortement. On s'attend néanmoins à ce que la production globale de pétrole progresse jusqu'aux alentours de 2020 grâce au pétrole de schiste avant que cette dernière source atteigne son plafond (2 à 3 millions de barils de plus qu'aujourd'hui) d'ici 4 à 5 ans, se maintienne à ce niveau une dizaine d'années et baisse ensuite. Cela représente une fenêtre d'opportunité pour l'économie américaine, mais cela ne durera pas « éternellement ».

**Graphique n° 13 : évolution de la production de gaz de schiste aux Etats-Unis**

**Graphique n° 14 : équilibre entre la production et la consommation de gaz en Europe et aux Etats-Unis**

**Graphique n° 15 : évolution de la production de gaz non conventionnel par pays selon l'Agence internationale de l'énergie**

Il convient de noter la croissance importante de la production de gaz de schiste aux Etats-Unis, qui sont de plus en plus autonomes, alors que l'Union européenne, à l'inverse, est de plus en plus dépendante. La production de gaz de schiste progresse également au Canada, en Argentine, en Australie, et en Chine.

**Graphique n° 16 : évolution du prix du gaz naturel aux Etats-Unis**

La productivité à l'échelle de chaque plateforme de perforation est en train de s'améliorer, ce qui va permettre une baisse des coûts de production et rendre cette source

d'énergie plus compétitive. En 2012, le prix du gaz aux Etats-Unis était tombé à 2 USD le MMBTu (british thermal unit), contre 11 USD en Europe, mais est remonté depuis aux alentours de 4/5 USD avec des pics jusqu'à 7 USD en raison d'un hiver particulièrement rigoureux aux Etats-Unis. Ce prix devrait se stabiliser. Cela rend néanmoins difficiles les exportations sur le marché européen en raison du coût du transport et de la liquéfaction (8 USD de surplus). On ne peut donc facilement substituer le gaz américain au gaz russe.

### **Carte et graphiques n° 17 : dépendance des pays européens du gaz naturel importé de Russie**

La dépendance par rapport au gaz russe est très forte pour certains pays d'Europe centrale et orientale (Bulgarie, Roumanie, Ukraine). L'Allemagne diversifie son approvisionnement grâce à la Norvège, de même que la France et l'Italie grâce à l'Algérie. Pour certains pays, il convient de nuancer la dépendance car, même si la Russie assure une grosse partie de leur approvisionnement en gaz, celui-ci ne représente parfois qu'une faible part de leur bilan énergétique (comme pour la Lituanie). La Turquie est dépendante du gaz russe, mais elle a un moyen de pression sur la Russie dans la mesure où celle-ci espère faire transiter son gaz à destination de l'Europe par le territoire turc si la situation dégénérait en Ukraine.

### **Tableau n° 18 : quantité de gaz russe importé par les pays européens via l'Ukraine**

Ce tableau montre l'importance des exportations de gaz à destination des différents pays européens à travers l'Ukraine. Certaines variations s'expliquent par les capacités de stockage des pays importateurs. Ainsi, en 2012, l'Italie a constitué d'importantes réserves de gaz en raison d'obligations contractuelles et est devenue de ce fait temporairement moins dépendante du gaz transitant par l'Ukraine.

Gazprom a exporté 86 milliards de mètres cubes de gaz à travers l'Ukraine, ce qui a représenté 162 milliards USD de revenus, soit 20 % de ses revenus. 53 % des exportations de gaz vers l'Europe transitent par l'Ukraine. Il convient de souligner que les taxes sur les exportations de gaz représentent seulement 2% des recettes du budget de l'Etat russe, alors que celles sur les exportations de pétrole représentent 50 % des recettes. Pour la Russie, la baisse du prix du pétrole est une menace. Elle a besoin que ce prix soit d'au moins 115 USD le baril pour équilibrer son budget. Or, ce prix, qui est d'actuellement de 108 USD le baril, risque de baisser jusqu'à 90 USD si les négociations avec l'Iran aboutissent, si l'Arabie saoudite poursuit sa politique actuelle de modération et si la situation s'apaise en Libye. L'offre de pétrole est abondante. Un pétrole à 90 USD/baril poserait des problèmes importants à la Russie qui ne pourrait compter durablement sur la dévaluation du rouble sans affecter son économie.

### **Carte n° 19 : tracé du projet de gazoduc South Stream**

Si le transit à travers l'Ukraine n'est plus possible, les solutions envisagées par Gazprom sont d'augmenter le transit à travers le gazoduc « *North Stream* » (55 milliards de mètres cubes), le gazoduc « *Yamal Europe* », qui passe par la Biélorussie (33 milliards), et le gazoduc Blue Stream par la Mer noire et la Turquie (16 milliards de mètres cubes). Mais il sera nécessaire de trouver une solution pour acheminer 50 milliards de mètres cubes supplémentaires, d'où le projet de construction d'un gazoduc « *South Stream* », qui fait l'objet d'un partenariat entre Gazprom EDF, ENI, et une société allemande.



À mon avis, Gazprom et la Russie n'imposeront jamais un embargo sur les exportations de gaz, elles en seraient les premières victimes. Le danger serait que la dégradation de la situation en Ukraine conduise à fermer le gazoduc. Pour l'Europe, il faudrait trouver les 50 milliards de mètres cubes supplémentaires rapidement. Cela serait compliqué, mais cela serait réalisable. La construction de « *South Stream* » est en revanche importante pour Gazprom qui sera ainsi indépendante de l'Ukraine et plus libre dans ses négociations avec ce pays.

**M. Jean-Louis Carrère, président.** – Les États-Unis vont-ils atteindre l'autosuffisance en pétrole et en gaz et dans quel délai ? Cette situation sera-t-elle durable et suffisamment longue ? Auront-ils une capacité d'exportation ?

**M. Giacomo Luciani, professeur à l'Institut des hautes études internationales et du développement de Genève et à l'Institut d'études politiques de Paris.** – Pour aborder cette question, il faut élargir la problématique au Canada dont les gisements non conventionnels, les sables bitumineux, en l'espèce, sont beaucoup plus importants que les gisements de pétrole de schiste des États-Unis et n'ont pas été exploités de façon importante en raison des investissements nécessaires et de la gestion de questions environnementales. Si on considère les États-Unis isolément, ils n'atteindront peut-être pas l'autosuffisance, mais les Canadiens qui consomment peu et ne peuvent aujourd'hui exporter que vers les États-Unis auraient la capacité de développer les exportations de pétrole et de gaz. Les États-Unis sont donc dans une position très favorable car ils constituent l'unique débouché à l'exportation de la production canadienne et ceci à un faible coût (le pétrole canadien est vendu 50 USD/ baril aux États-Unis soit la moitié du prix mondial). Mais je m'attends à ce que la situation change et que les Canadiens expriment la volonté d'exporter le pétrole et le gaz vers le reste du monde.

**M. Jean-Louis Carrère, président.** – Si j'ai bien compris, les États-Unis ne seraient pas immédiatement en mesure d'exporter eux-mêmes du pétrole et du gaz.

**M. Giacomo Luciani.** - Ils le pourraient s'ils continuent à recevoir le pétrole et le gaz canadien dans les conditions favorables actuelles. Si le Canada ne peut qu'exporter vers les États-Unis, ceux-ci auront la possibilité de vendre le leur à l'extérieur. C'est l'un des enjeux de l'oléoduc Keystone XL et ce qui explique ses difficultés, c'est qu'il permettrait au Canada d'exporter directement leur pétrole vers le reste du monde à partir du golfe du Mexique, ce que les Américains veulent rester les seuls clients. Les Européens devraient s'intéresser aux capacités du Canada, et organiser la possibilité d'importer directement du pétrole et du gaz de ce pays, ce qui n'est pas possible en raison de relations de pouvoir entre les différentes Provinces.

**M. Jean Besson.** – Quelle est la capacité du gazoduc « *Northstream* » qui permet d'exporter du gaz russe sans passer par l'Ukraine ?

**M. Giacomo Luciani.** - Il permet d'écouler 55 Milliards de m<sup>3</sup>.

**M. Yves Pozzo di Borgo.** – Qu'est-ce qui explique la différence des recettes budgétaires liées au gaz (2% des recettes fiscales russes) et des recettes liées au pétrole (50%) ?

Les marges sont très peu élevées sur le gaz en raison des coûts de production et surtout de transports. Le pétrole est beaucoup plus rentable. La différence entre coûts de

production et prix de vente est importante et permet de prélever des taxes à l'exportation. Le gaz est important pour Gazprom, c'est sa principale ressource mais moins pour l'Etat russe.

**M. Giacomo Luciani.**- J'ai des réserves sur « *Southstream* » c'est un projet très coûteux, on parle de plusieurs milliards USD. Même si Gazprom a des partenaires étrangers (ENI, EDF), c'est en définitive Gazprom qui devra payer, car la Compagnie d'exploitation du gazoduc va demander des financements auprès des banques qui n'accepteront que si Gazprom s'engage à utiliser le gazoduc et pour cela devra payer des redevances importantes de transit.

Il y a un paradoxe. Si la situation en Ukraine se règle, et que le gazoduc ukrainien reste disponible, Gazprom va se trouver dans la situation de ne pas utiliser le gazoduc ukrainien bon marché parce qu'il aura des obligations financières à l'égard de « *Southstream* ». Si on regarde la carte, « *Southstream* » implique un passage long sous la mer Noire, or avec l'annexion de la Crimée, la Russie serait capable de faire passer un gazoduc directement de la Crimée à la Roumanie avec un coût de moitié. Pourtant Gazprom continue de pousser le projet « *Southstream* » car il a signé de contrat de 2Mds USD avec les fournisseurs du gazoduc.

**M. Yves Pozzo di Borgo.** – Par quel gazoduc sera acheminé le gaz d'Asie centrale où l'on vient de découvrir d'importants réservoirs de gaz naturel, notamment au Tadjikistan ?

**M. Giacomo Luciani.** – Il est probable qu'il sera exporté vers l'Est pour approvisionner la Chine. Je ne crois pas à la possibilité d'une exportation vers l'Europe sauf s'il transite par le réseau de gazoducs russes. La Russie aurait la possibilité d'acheter du gaz d'Asie centrale et de le revendre en Europe, mais pas avec un nouveau gazoduc.

**M. Yves Pozzo di Borgo.** – Le projet « *Nabucco* » a été abandonné. Qu'en est-il du projet « *Southstream* » ? Quand sera-t-il opérationnel ?

*Nabucco* n'est peut-être pas définitivement mort. Dans sa conception initiale, sans doute, mais il reste d'importants gisements de gaz en Azerbaïdjan et, désormais, également au Kurdistan irakien. Cette région est le nouvel enjeu pour la Turquie et pour l'Europe, mais un accord entre le gouvernement autonome et Bagdad est nécessaire pour permettre son exportation.

**Mme Josette Durrieu.** – Si le gaz de schiste n'est pas exportable immédiatement vers l'Europe, cette donnée n'a pas d'influence en terme géopolitique sur le conflit ukrainien. En aura-t-elle dans l'avenir ?

**M. Giacomo Luciani.** – La possibilité d'exportation de gaz des Etats-Unis n'existe pas à l'heure actuelle. Ils pourront peut-être exporter à partir de 2017, mais de façon très limitée et plus probablement vers le Japon et la Chine que vers l'Europe. Les compagnies européennes ont des contrats d'importation de GNL de plusieurs sources notamment du Qatar et d'Algérie qui satisfont largement les besoins européens. La différence du prix d'acquisition du gaz entre l'Asie de l'est et l'Europe est telle qu'aujourd'hui les Qataris proposent aux Européens de diriger le gaz qui ne leur est pas nécessaire vers l'Asie et de partager les bénéfices. Toutefois en cas de pénurie, les Européens exigeront le respect des contrats et le retour des flux.

**M. Jean-Louis Carrère.** – Y-a-t-il une grande différence de prix entre le gaz russe et le gaz qatari ?

**M. Giacomo Luciani.** – Oui, aujourd’hui le gaz qatari coûte moins cher car les contrats d’approvisionnement en gaz russe sont indexés sur les prix du pétrole, mais surtout il y a une très grande différence de prix d’acquisition entre l’Europe (10 USD) et l’Asie (18 USD au Japon). Compte tenu du différentiel de prix, les Etats-Unis auront tout intérêt à vendre en Asie. Mais si le Japon redémarre ses centrales nucléaires, ce qui semble être la perspective, la demande et donc le prix du gaz en Asie baisseront.

**M. Jean-Louis Carrère, président.** – S’agissant du nucléaire, dans votre présentation, on constatait un accroissement de la production. Cela tenait-il compte du redémarrage au Japon ou indépendamment de cela y-a-t-il une véritable perspective de développement du nucléaire notamment en Asie ?

**M. Giacomo Luciani.** – Il n’y a pas de réticence pour le développement du nucléaire en Asie, notamment en Chine (12 centrales en construction), en Corée du Sud (4 centrales en construction) et en Inde, mais aussi dans les pays arabes. Les Emirats ont 4 centrales en construction. La réticence au nucléaire est un problème européen.

**Mme Josette Durrieu.** – L’Europe semble avoir perdu une manche dans la bataille de l’énergie. Où en est la charte européenne de l’énergie ? Comment analysez-vous les politiques des différents pays, y compris en matière d’exploitation du gaz de schiste et les relations avec les différents fournisseurs ? A quelle condition peut-elle mettre en place une telle stratégie commune ?

Y-a-t-il des perspectives d’accords entre les pays riverains de la mer Caspienne ?

**M. Giacomo Luciani.** – À partir des années 90, l’Europe envisageait un partenariat avec la Russie et la Charte européenne a été fondée sur ce partenariat privilégié. Cela n’a pas marché, pour plusieurs raisons. Peut-être au départ par l’interférence des Etats-Unis qui ont eu une interprétation erronée de ce dispositif, mais M. Poutine n’en a pas voulu non plus et la Russie s’en est retirée. Le secrétariat existe encore, mais la Charte n’a plus grand sens avec le retrait de la Russie puis la dégradation des relations avec ce pays.

Le statut de la Caspienne n’a pas évolué. La Russie n’a aucun intérêt à la solution de cette question.

**M. Robert del Picchia.** – On nous a longtemps expliqué qu’il y aurait une pénurie de pétrole. Or, il n’y a jamais eu autant de produits, en raison de la hausse des prix, qui ont rendu intéressantes de nouvelles explorations et l’exploitation de nouveaux gisements. On a aussi trouvé du gaz en grande quantité et on a équilibré ces deux sources d’approvisionnement. Aujourd’hui, les prévisions ne sont-elles pas trop optimistes ? Il me semble difficile de prévoir les politiques énergétiques des grands pays producteurs. Sera-t-il possible à ces pays de faire des régulations techniques comme le fait aujourd’hui l’Arabie saoudite pour maintenir le cours du pétrole ? Les Etats-Unis pourront-ils se libérer du pétrole du Moyen-Orient ? Pourront-ils influencer le cours mondial du pétrole ? Comment pourraient-ils utiliser le niveau de leur stock stratégique à cette fin ? Enfin, existe-t-il des techniques moins dommageables pour l’environnement que la fracturation hydraulique pour exploiter le gaz de schiste ou des efforts de recherche en ce sens ?

**M. Giacomo Luciani.** – Il n'existe pas d'autre technique que la fracturation hydraulique pour extraire le gaz et le pétrole du schiste, mais elle peut être réalisée de différentes façons, selon la profondeur par exemple, ou en utilisant soit de l'eau, soit d'autres liquides ; les conséquences environnementales sont évidemment très différentes. Les entreprises qui pratiquent ces techniques sont très avares d'informations. Ces techniques font partie de leur avantage compétitif et elles se retranchent derrière le secret commercial. Ce que l'on peut dire, c'est qu'il existe un problème pour l'environnement, mais que l'acceptabilité des dommages dépend beaucoup de la présence ou non d'une population nombreuse. Dans le Dakota du nord dépourvu de population, la production est intense. En Europe, il n'existe pas de région aussi dépourvue de population que le Dakota du Nord ou l'est du Texas.

Je ne pense pas que les Etats-Unis puissent influencer le jeu énergétique mondial. Ils sont un des acteurs, important certes, mais pas le seul. Il y a d'autres acteurs aussi déterminants comme l'Arabie saoudite qui reste incontournable. Aujourd'hui ce pays devrait se réjouir de voir les prix baisser car il a gros différend avec la Russie sur la question de la Syrie. D'ailleurs, il procède progressivement à un ajustement des prix à la baisse. Si la Libye, en raison de son instabilité, n'avait pas cessé d'approvisionner le marché, les prix seraient sans doute aujourd'hui aux alentours de 85 USD le baril. L'Arabie saoudite a augmenté sa production pour pallier ce manque, mais si la Libye revient sur le marché, l'Arabie ne diminuera probablement pas sa production pour maintenir le niveau de prix actuel. Cela posera des problèmes aux Iraniens, aux Russes et d'autres producteurs, alors qu'avec 700 milliards USD de réserves, l'Arabie saoudite est peu sensible à une baisse des prix. Même si le prix d'équilibre pour financer son budget est aux alentours de 90 USD par baril, elle pourra recourir facilement à l'emprunt pour équilibrer pendant plusieurs années. Peu de pays peuvent résister à un prix inférieur à 90 USD.

**M. Robert del Picchia.** – Donc les Américains ont intérêt à continuer de travailler avec l'Arabie Saoudite !

**M. Giacomo Luciani.**- Les Américains n'ont pas intérêt à maintenir des prix hauts. L'Europe a aussi un rôle à jouer en améliorant ses relations avec les pays du Golfe, notamment avec l'Arabie saoudite.

**Mme Josette Durrieu.** – Et la Turquie ?

**M. Giacomo Luciani.**- Elle peut jouer un rôle très important comme plateforme pour les importations de pétrole en provenance d'Azerbaïdjan et du Kurdistan irakien.

**Mme Josette Durrieu.** – Quelles sont les perspectives d'exploitation des gisements de pétrole et de gaz en Méditerranée orientale et notamment au large de Chypre ?

**M. Giacomo Luciani.** – La découverte du gisement au large de Chypre est insuffisante aujourd'hui pour justifier la création d'une petite usine de GNL. Pour l'instant, il y a des espoirs et de nombreuses compagnies explorent, mais les résultats tangibles sont peu importants. Côté israélien, les découvertes sont plus significatives, mais Israël souhaite garder ce gaz pour sa propre consommation. En termes d'importance relative, le gisement du Kurdistan est 20 fois plus important que ce qui a été découvert en Méditerranée orientale. C'est le cas aussi des gisements qui viennent d'être découverts au large du Mozambique. La question est de savoir, vers où il sera-t-il exporté ? Vers l'Asie ou vers l'Europe ?

**M. Jean-Louis Carrère, président.** – Vers l'Inde !

**M. Giacomo Luciani.**- Je ne pense pas ; l'Inde a une politique désastreuse en matière d'énergie. La moitié de sa consommation de gaz est utilisée pour produire des engrais au prix fort alors qu'elle pourrait importer ces produits du Moyen-Orient. Mais pour des raisons historiques, la production d'engrais est considérée comme stratégique par les Indiens.

**M. Robert del Picchia.** – Y-a-t-il encore des échanges de gaz entre l'Iran et la Russie ?

**M. Giacomo Luciani.**- La situation de l'Iran est paradoxale. Elle importe du gaz du Turkménistan et elle en exporte vers la Turquie. Il utilise leur gaz pour soutenir la production de pétrole. L'Iran détient les deuxièmes réserves mondiales de gaz mais elle reste un importateur net. La situation pourrait changer dans l'avenir en exportant vers le Pakistan et l'Inde mais cela fait longtemps que ces projets existent. Il existe un contrat d'exportation vers l'Oman. Une tendance modérée est revenue au pouvoir mais l'Iran obéit à des logiques qu'il est souvent difficile de comprendre.

**Mme Josette Durrieu.** – Si vous deviez interroger les plus hauts responsables politiques des Etats-Unis, quelle question leur poseriez-vous ?

**M. Giacomo Luciani.**- Je les interrogerais pour savoir s'ils entendent faire quelque chose pour limiter la consommation des énergies fossiles dans le contexte dans la lutte contre le réchauffement climatique. Paradoxalement, les Etats-Unis ont amélioré leur performance en substituant le gaz au charbon dans leurs centrales, mais l'effet indirect a été une baisse considérable du charbon et aujourd'hui l'Allemagne, qui a fait le plus d'efforts pour développer les énergies renouvelables, produit plus de CO<sup>2</sup> parce qu'elle développe l'utilisation du charbon pour produire l'électricité nécessaire pour compenser l'abandon du nucléaire. Le choix de l'abandon du nucléaire est purement idéologique car cette énergie reste incontournable pour diminuer les émissions de CO<sup>2</sup>.

### **Situation en Ukraine - Audition de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international**

Cette audition n'a pas donné lieu à un compte rendu.

*La réunion est levée à 18 heures.*

**Mercredi 30 avril 2014**

- Présidence de M. Jean-Louis Carrère, président –

*La réunion est ouverte à 10 heures*

### **Politique de développement et de solidarité internationale – Examen du rapport et du texte de la commission**

**La commission examine le rapport de MM. Jean-Claude Peyronnet et Christian Cambon et le texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 357 (2013-2014), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure**

**accélérée, de programmation et d'orientation relative à la politique de développement et de solidarité internationale.**

**M. Jean-Louis Carrère, président.** – Nous saluons la présence d'Annick Girardin, secrétaire d'État au développement et à la francophonie, que nous avons entendue il y a peu. Le projet de loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, adopté en février dernier par l'Assemblée nationale, sera examiné en séance publique le lundi 26 mai. Comme nous avons une centaine d'amendements à étudier, je vous engage à vous exprimer avec concision. Certes, tout parlementaire a un droit absolu d'amender un texte, mais la prolifération d'amendements à laquelle nous assistons parfois confine au ridicule.

**EXAMEN DU RAPPORT**

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – Depuis la révision constitutionnelle de 2008, les lois de programmation peuvent « déterminer les objectifs de l'action de l'État ». Nous avons ainsi récemment examiné la loi de programmation militaire. Le projet de loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale est le premier texte dont le Parlement est saisi sur ce sujet. Il répond à une demande ancienne de l'ensemble des acteurs du monde du développement et de vos rapporteurs budgétaires.

Le texte, dont nous nous réjouissons, résulte d'un travail exemplaire de concertation. Le Gouvernement a réuni entre novembre 2012 et mars 2013 des assises du développement, qui ont ouvert cinq chantiers thématiques portant sur la vision du développement après l'échéance en 2015 des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) : transparence et efficacité de l'aide, cohérence des politiques publiques, partenariats entre l'État et les acteurs non gouvernementaux et enjeux des innovations technologiques et sociales ainsi que des politiques de recherche en matière de développement.

Le Gouvernement a ensuite réuni, le 31 juillet 2013, un comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) : présidé par le Premier ministre et regroupant les ministres intéressés, ce comité ne s'était plus réuni depuis 2009. Sur la base des résultats des assises du développement, le CICID de juillet 2013 a défini les grandes lignes du projet de loi qui a été déposé à l'Assemblée nationale en décembre puis adopté par elle le 10 février dernier.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – La politique de développement doit s'adapter à un monde en mutation. En 2000, les 189 chefs d'État et de gouvernement des pays membres de l'ONU ont fixé, lors du Sommet du millénaire, huit objectifs pour réduire la pauvreté d'ici 2015 et faire du droit au développement une réalité pour tous. À l'approche de cette échéance, nous assistons à une diminution spectaculaire de la pauvreté et à des progrès considérables soulignés par l'ONU : le taux de mortalité due au paludisme a baissé de plus de 25 % en dix ans, quand la mortalité due à la tuberculose a diminué de 50 % ; l'objectif de réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim devrait être atteint ; sur les deux dernières décennies, le taux de mortalité des moins de cinq ans a chuté de 41 % et le taux de mortalité maternelle de 47 % ; entre 2000 et 2011, le nombre d'enfants non scolarisés a été quasiment divisé par deux.

Ces statistiques encourageantes ne doivent cependant pas masquer l'ampleur des besoins et la persistance des inégalités et des fragilités, notamment en Afrique, comme le souligne le rapport 2013 de l'ONU. Elles s'expliquent d'abord par la montée en puissance phénoménale de certains pays, les très grands émergents. Le PIB de la Chine, qui était en 2001 équivalent en volume à celui de la France ou du Royaume-Uni, leur est aujourd'hui presque trois fois supérieur. En 2011, le PIB du Brésil équivaut à celui du Royaume-Uni et il est proche de celui de la France. Le PIB de l'Inde, qui représentait un tiers de celui de la France en 2001, en vaut les deux tiers aujourd'hui. Il est vrai que les écarts par habitant demeurent gigantesques : environ 40 000 dollars par habitant au Royaume Uni ou en France contre 11 300 au Brésil, 6 100 en Chine ou 1 500 en Inde.

L'Afrique connaît un réel essor, dont les retombées sont toutefois inégalement réparties. Une classe moyenne émerge, un environnement macro-économique et politique plus favorable à la croissance se met en place, la situation sociale s'améliore. Cependant, avec 400 millions de personnes vivant avec moins de 1,25 dollar par jour, l'Afrique présente un terrible paradoxe : alors que la pauvreté y recule globalement, le nombre de personnes pauvres augmente.

La politique de développement doit aussi s'adapter à l'émergence de bailleurs de fonds internationaux privés, dont la force de frappe est considérable : ainsi, la fondation de Bill Gates a accordé environ 3 milliards de dollars de subventions pour la seule année 2012, dont 900 millions dans le domaine de la santé. Ses dépenses annuelles sont supérieures au budget de l'Organisation mondiale de la santé...

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – C'est dans ce contexte en profonde mutation que le projet de loi fixe la feuille de route de la politique française de développement et de solidarité internationale. Il comporte douze articles et un long rapport annexé. Quoique son caractère normatif soit faible, il s'impose aux acteurs français du développement, et d'abord au Gouvernement et à l'AFD. S'il est un peu verbeux – vous n'y êtes pour rien madame la Ministre – il s'organise autour de quelques mots-clefs.

L'efficacité, d'abord. Dans le contexte contraint des finances publiques françaises et de croissance forte dans de nombreux pays, la politique de développement doit concentrer ses efforts. La France ne peut pas être efficace si elle se disperse. Le projet de loi instaure donc une logique de partenariats différenciés : l'aide française ne peut pas être la même dans tous les pays, elle doit s'adapter à leurs besoins et à leur situation économique et sociale.

Quatre catégories de pays sont définies. D'abord, les pays pauvres prioritaires (PPP), au bénéfice desquels les subventions doivent être concentrées : au moins la moitié des subventions de l'État iront aux seize pays qui ont été choisis par le CICID de juillet dernier, et l'AFD devra concentrer sur eux les deux tiers des subventions qu'elle verse au nom de l'État. Tous ces pays sont en Afrique et l'établissement de la liste a bien sûr suscité des débats...

La deuxième catégorie, Afrique et la Méditerranée, concentrera au moins 85 % de l'effort financier global de l'État. En Afrique subsaharienne, dont le texte indique qu'elle « demeure la priorité de la France », notre pays mobilisera toute la gamme des instruments de l'aide : dons, aides budgétaires, prêts, prises de participation, garanties... Au sud et à l'est de la Méditerranée, « région qui représente un enjeu essentiel », la France utilisera prioritairement l'instrument des prêts, car il s'agit de pays à revenus intermédiaires.

La troisième catégorie regroupe les pays en crise ou fragiles. La France entend utiliser des instruments souples, principalement des subventions. Même si le projet de loi ne l'indique pas clairement, cette catégorie comprend notamment Haïti ou l'Afghanistan, voire les territoires palestiniens qui appartiennent aussi à la zone méditerranéenne.

La dernière catégorie comprend le reste du monde. Dans les pays qui en relèvent, la France entend promouvoir une croissance verte et solidaire, notamment en y favorisant des partenariats économiques. Dans les très grands émergents, il est prévu que la politique de développement n'occasionne aucun coût financier pour l'État, hors expertise technique.

On peut regretter que la concentration affichée ne corresponde qu'aux réalités actuelles, du moins pour les pays pauvres prioritaires, auxquels la France a consacré 48 % de ses subventions en 2013, l'AFD ayant atteint pour sa part 70 % en 2012 et 62 % en 2013.

Pourtant, comme nous l'avons indiqué dans plusieurs rapports budgétaires, l'aide française a tendance à baisser dans les pays pauvres prioritaires depuis une dizaine d'années : en effet, notre aide ne continue à croître globalement que grâce aux prêts, mais ces pays n'étant pas en mesure de s'endetter, ils n'en bénéficient pas. Ce paradoxe entraîne un sentiment de décalage entre nos ambitions et nos moyens ; malheureusement, le projet de loi ne répond pas à cette question essentielle.

La zone Afrique et Méditerranée représente environ 80 % de notre effort financier global : l'objectif de 85 % apparaît réaliste, même s'il dépend au fond du volume d'aides que nous versons aux pays fragiles et en crise, catégorie par nature fluctuante.

L'aide française devra aussi se concentrer sur certains champs d'intervention. La France et chaque pays partenaire devront définir trois secteurs prioritaires d'intervention parmi les dix prévus dans le projet de loi : santé et protection sociale ; agriculture, sécurité alimentaire et nutritionnelle ; éducation et formation ; secteur privé et responsabilité sociale et environnementale ; développement des territoires ; environnement et énergie ; eau et assainissement ; gouvernance et lutte contre la corruption ; mobilité et migration ; commerce et intégration régionale.

En amont, le projet de loi fixe deux priorités transversales. D'une part, la place des femmes et les inégalités qu'elles subissent : le projet de loi s'inscrit dans le prolongement de la stratégie « genre et développement » adoptée par le CICID de juillet dernier, qui prévoit notamment que, d'ici 2017, la moitié des projets de développement français ait comme objectif principal ou significatif l'amélioration de l'égalité entre les femmes et les hommes. D'autre part, la lutte contre le changement climatique. La moitié des financements de l'AFD dans les pays tiers devrait comporter des « cobénéfices climat » dans les secteurs pertinents.

La cohérence et la transparence, ensuite. La politique de développement doit être cohérente avec les autres politiques publiques et complémentaire des actions d'autres acteurs, comme les autres États et bailleurs de fonds internationaux. Le projet de loi souligne l'importance des actions des collectivités territoriales, de la société civile et des entreprises dans le domaine du développement. Pour ces dernières, la responsabilité sociale et environnementale et la transparence fiscale sont des impératifs.

Enfin, le texte insiste sur l'indispensable transparence de la politique de développement. Il prévoit notamment que le Gouvernement remette tous les deux ans au Parlement un rapport de synthèse sur cette politique.



**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Au-delà de ces orientations générales et des pétitions de principe, il nous semble que quelques éléments manquent à l'appel. Le pilotage, d'abord, dont l'éclatement entre les trois principaux acteurs que sont le ministère des affaires étrangères, le ministère de l'économie et des finances et l'AFD fait l'objet de critiques récurrentes. Le projet de loi appelle à la réactivation du CICID à vocation interministérielle, mais la réunion à intervalles irréguliers d'une telle instance ne peut guère tenir lieu de « pilote »... Il est pourtant difficile de contester à ces deux ministères leur légitimité à intervenir dans leurs champs de compétence respectifs. Comment imaginer que le ministère des affaires étrangères soit démis de cette mission, ou que Bercy ne soit pas compétent sur les annulations de dette à des États ou les aides budgétaires, ou qu'il n'ait aucun levier d'action sur l'AFD, qui est un établissement bancaire ? Nous proposons d'affirmer dans le rapport annexé que l'ensemble des acteurs publics veillent à la cohérence des actions menées et que le CICID se réunit annuellement.

Le projet de loi énumère les différents instruments publics de financement du développement sans évoquer la juste répartition de l'aide française entre ces instruments, notamment l'équilibre entre les subventions, les autres dons et les prêts. Ainsi, au sein des 6,2 milliards d'euros d'aide bilatérale en 2012, moins de 600 millions étaient constitués de subventions – soit moins de 10 % – 1 milliard étaient des annulations de dettes, 1,8 milliard des prêts, le solde étant constitué de dépenses hétéroclites entrant dans la notion d'aide publique au développement de l'OCDE. En 2012, les pays pauvres prioritaires, dont le Rwanda ne fait plus partie, ont été bénéficiaires de 256 millions d'euros de subventions. L'Assemblée nationale a demandé un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'équilibre entre les prêts et les dons : nous nous associons à cette demande.

La France est le premier financeur d'Unitaid et le deuxième du Fonds mondial de lutte contre le sida, le paludisme et la tuberculose. Ces deux organismes, qui opèrent sur un champ identique et qui pourraient donc mutualiser leurs coûts, sont ainsi bénéficiaires de 470 millions d'euros de contribution française chaque année.

**M. Robert del Picchia.** – C'est beaucoup !

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Ne pourrions-nous programmer une décélération de ces contributions, couplée à des efforts de mutualisation, pour concentrer une cinquantaine de millions d'euros supplémentaires de subventions sur les pays du Sahel, que notre commission a clairement identifiés comme prioritaires ?

**M. Alain Gournac.** – Oui !

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Le projet de loi n'évoque pas ces questions. Il mentionne, certes, la contribution de la France aux organismes multilatéraux, mais timidement. Il appelle à « contribuer à une plus grande rationalisation du paysage multilatéral » et évoque un « objectif de maîtrise de la fragmentation de l'aide », ce qui est bien peu volontariste. Les organisations internationales apportent à la fois une plus-value et une taille critique, mais nous pourrions être plus offensifs sur la mutualisation des moyens et la diminution du nombre d'organismes qui, c'est flagrant dans le domaine de la santé, interviennent dans les mêmes secteurs sans coordination ni cohérence.

Le Gouvernement propose de créer des fonds de dotation mettant en commun différentes sources de financement pour rendre l'aide plus efficace. Nous avons tous deux vu en Centrafrique que ce dispositif est particulièrement adapté aux pays en crise, car les acteurs

internationaux peuvent manquer d'instruments, voire de relais physiques. Nous devons nous orienter vers ces outils qui améliorent le pilotage de l'aide dans un pays, quitte à montrer notre volontarisme en transférant certains crédits à des fonds gérés par l'un de nos partenaires : l'efficacité passe par un meilleur travail en commun entre l'ensemble des bailleurs.

Le projet ne dit mot de la programmation financière. À vrai dire, il ne comporte de programmation que dans son titre... Les députés ont ajouté l'objectif – auquel la France s'est engagé de longue date sur le plan international – de consacrer 0,7 % de son revenu national brut (RNB) à l'aide publique au développement (APD) et d'affecter une part de 0,2 % du RNB en faveur des pays les moins avancés. Inséré dans le rapport annexé, cet ajout ne constitue qu'un rappel d'un objectif international que la France a déjà pris. Certes, le contexte de nos finances publiques ne nous donne aucune visibilité sur les années à venir. Le rapport précise toutefois que « la France reprendra une trajectoire ascendante vers les objectifs internationaux dès lors qu'elle renouera avec la croissance ».

Le dernier rapport du Comité d'aide au développement de l'OCDE révèle toutefois que l'APD française a baissé de 10 % en 2013, en raison d'allègements de dette moins importants qu'en 2012, année exceptionnelle au titre de la Côte d'Ivoire. Si la France reste un contributeur important en volume, elle passe de la quatrième à la cinquième place et consacre 0,41 % de son RNB à l'APD. Dans le même temps, l'APD britannique a progressé de 28 % en 2013 : le Royaume-Uni atteint désormais l'objectif de 0,7 %.

Ce texte va dans la bonne direction ; son existence même, réclamée depuis des années, et le débat qu'il suscite, constituent des avancées, mais il nous laisse sur notre faim – durant les auditions, j'ai parlé d'une occasion manquée.

Nos amendements visent d'abord à mieux structurer le projet de loi et à clarifier sa rédaction, ce qui nous a paru important au regard de l'objectif constitutionnel de clarté et d'intelligibilité de la loi. Le deuxième axe de notre travail a été le pilotage et l'évaluation. La politique française de développement, comme toutes nos politiques publiques, est trop peu évaluée. Les anglo-saxons ou les pays nordiques sont bien meilleurs que nous pour appréhender une politique publique, l'évaluer et en tirer les conséquences dans sa définition et sa mise en œuvre. Par exemple, le Royaume-Uni a cessé les dons en Inde après une évaluation précise de leur impact. Dans le secteur du développement, le ministère des affaires étrangères, le ministère de l'économie et l'AFD disposent chacun d'un service d'évaluation propre. Le projet de loi propose, certes, que ces trois services établissent une programmation pluriannuelle conjointe. Cela semble tout de même la moindre des choses ! Nous proposons d'aller plus loin et de regrouper ces services. Nous souhaitons également une séparation entre les évaluateurs de cette politique et les donneurs d'ordre : les ministères passent souvent un contrat avec des cabinets extérieurs mais ils restent commanditaires de l'évaluation. Ce service unique pourrait par exemple être rattaché au Premier ministre.

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – Le troisième axe de notre travail a été de mieux affirmer le rôle et l'importance de tous les acteurs qui contribuent ensemble à l'effort national en faveur du développement : collectivités territoriales, société civile et entreprises. Nous souhaitons aussi mieux affirmer la nécessaire complémentarité des actions de la France avec les autres acteurs internationaux, qu'il s'agisse des autres États, de l'Union européenne ou des bailleurs de fonds multilatéraux publics et privés.

Le projet de loi apporte une légère modification au code général des collectivités territoriales pour consolider juridiquement les actions qu'elles mènent à l'étranger, appelées coopération décentralisée. Nous vous proposons d'améliorer encore le dispositif pour en simplifier la gestion par les exécutifs locaux. Pour aller plus loin, un amendement étend la loi Oudin-Santini au secteur des déchets : il nous semble tout à fait judicieux de permettre aux collectivités territoriales d'exporter leur expertise en la matière au bénéfice des pays partenaires de la France. Ce secteur d'intervention entre dans les priorités affichées du projet de loi en faveur du développement durable et il répond aux besoins de ces pays, en Afrique comme en Asie. De plus, les entreprises françaises sont bien positionnées sur ce secteur. Il ne s'agit que d'une possibilité, bien sûr. Notre collègue Hélène Conway-Mouret ayant déclaré, à l'Assemblée nationale en juin 2013, que le Gouvernement soutiendrait toute initiative parlementaire en la matière, l'article 40 ne constitue plus un obstacle au dépôt et à l'examen d'un tel amendement, selon la jurisprudence constante de la commission des finances.

Quatrième axe de travail, les entreprises et la responsabilité sociale et environnementale. Les députés ont pris de nombreuses initiatives en la matière, pour la plupart intéressantes mais dont certaines nous semblent éloignées de ce qu'est réellement la politique de développement et de solidarité internationale. Nous partageons les objectifs de lutte contre l'opacité financière et les paradis fiscaux, ainsi que d'amélioration de la transparence. Toutefois, certaines dispositions s'appliquent mal au secteur du développement et nous vous proposerons donc de consolider certaines formulations. Les entreprises françaises ne doivent pas être seules concernées.

Nous nous félicitons de la présence dès le projet de loi initial de plusieurs références à l'exigence de responsabilité. Un an après le drame du Rana-Plaza au Bangladesh, qui a causé la mort de plus de 1 100 personnes, nous proposerons quelques mesures pour accentuer encore cette exigence collective, tout à la fois éloignée et complémentaire de la politique de développement. Nous souhaitons élargir la notion habituelle aux questions de gouvernance, de droits de l'homme ou de prise en compte de la corruption, en évoquant la notion plus globale de responsabilité sociétale. C'est cette terminologie qui est dorénavant utilisée dans le monde ; elle englobe naturellement les questions sociales et environnementales mais va plus loin. Derrière le caractère symbolique, ce changement de terminologie emporte des conséquences qui nous semblent intéressantes.

Parmi les autres amendements, l'un fixe comme objectif à la politique de développement de lutter contre les discriminations, point qui n'est pas intégré dans la rédaction actuelle du texte. Un autre met en avant la nécessité, au sein des pays pauvres prioritaires, de mettre en œuvre une approche globale et renforcée pour les pays du Sahel, dans le prolongement du rapport de notre commission.

Nous nous félicitons de débattre du premier projet de loi d'orientation pour la politique de développement et de solidarité internationale. Il présente des défauts, mais c'est sans doute inévitable. Il constitue d'abord un signal et une feuille de route pour l'ensemble des acteurs du monde du développement. Nous vous proposons de l'adopter avec les amendements que nous allons vous présenter.

**M. Jean-Louis Carrère, président.** – Merci beaucoup pour votre travail.

**M. Robert del Picchia.** – Y a-t-il un amendement sur les organisations de lutte contre le sida et autres maladies et le montant des contributions françaises ?

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Non, pas spécifiquement, car le projet de loi ne contient lui-même pas de chiffres...

#### EXAMEN DES AMENDEMENTS

##### *Article 1<sup>er</sup>*

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – Les amendements n<sup>os</sup> 23 et 24 sont rédactionnels.

*L'amendement rédactionnel n° 23 est adopté, ainsi que l'amendement n° 24.*

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – L'amendement n° 99 de Mme Aïchi ajoute dans les objectifs généraux la lutte contre l'érosion de la biodiversité. Nous proposons qu'il soit rectifié pour s'insérer dans l'amendement que nous avons présenté et qui réécrit cet alinéa de l'article.

**M. André Trillard.** – Qu'est-ce que « l'érosion » de la biodiversité ?

**Mme Leila Aïchi.** – L'un des principaux secteurs d'intervention de la politique du développement.

**M. Jean-Louis Carrère, président.** – De quoi s'agit-il ?

**Mme Leila Aïchi.** – De la disparition des espèces.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État au développement et à la francophonie.** – L'amendement est satisfait par l'alinéa 83 du rapport. Plutôt défavorable, je me rallie à la proposition des rapporteurs.

**Mme Leila Aïchi.** – J'accepte la proposition des rapporteurs.

*L'amendement n° 99 est adopté ainsi rectifié.*

*L'amendement rédactionnel n° 26 est adopté.*

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – L'amendement n° 25 précise que l'action humanitaire fait pleinement partie de la politique de développement et de solidarité internationale. Le projet de loi insiste à juste titre sur les nécessaires articulations entre les acteurs, les politiques, les phases d'intervention. Il est donc nécessaire de mentionner l'action humanitaire dans ce cadre.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – En l'état, avis défavorable. Je puis accepter cet amendement si les mots « qui vise à secourir les populations vulnérables, là où leur vie est menacée, où leurs besoins vitaux ne sont plus satisfaits, où leurs droits les plus élémentaires sont bafoués » en sont supprimés.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Cette formulation s'inspire de la stratégie gouvernementale en la matière...

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Ces considérations n'ont pas leur place dans le texte de la loi.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Nous maintenons notre amendement.

**M. André Dulait.** – Nous suivons les rapporteurs.

*L'amendement n° 25 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel n° 62 est adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 2**

*L'article 2 est réservé.*

### **Intitulé du chapitre III**

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – L'amendement n° 46 structure mieux le projet de loi.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Avis défavorable. Cette restructuration n'est pas opportune. L'architecture du texte reflète un équilibre longuement discuté avec l'Assemblée nationale. Je suis également défavorable, pour les mêmes raisons, aux amendements n°s 28, 32, 33, 34, 35, 37, 39, 40, 41, 43, 59, 46 et 47.

**M. Jean-Louis Carrère, président.** – Madame la ministre, préférez-vous conserver l'architecture actuelle du texte ?

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Oui.

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – Il ne s'agit que de rendre sa structure plus cohérente, sans rien changer au fond. Nous maintenons notre amendement.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Il est le fruit d'un important travail de clarification.

*L'amendement n° 46 est adopté et devient l'intitulé du chapitre II.*

### **Article 3**

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – L'amendement n° 28 tire la conséquence de l'amendement que nous verrons à l'article 2 et qui transfère à cet article les principaux éléments du premier alinéa de l'article 3.

*L'amendement n° 28 est adopté.*

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – Les listes pouvant être incomplètes ou varier, l'amendement n° 29 supprime celle qui figure à l'alinéa 2.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – D'autres amendements font de même : la loi ne doit pas être trop bavarde, et ces listes peuvent poser problème si l'un des termes est omis. La loi ne doit porter que sur les principes généraux.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Cette liste n'est pas exhaustive et peut évoluer : la loi est prévue pour cinq ans. Citer ces politiques est essentiel, et la liste résulte d'une concertation avec les ONG.

**M. Jean-Louis Carrère, président.** – Les rapporteurs, en parlementaires expérimentés, souhaitent prévenir les objections qui ne manqueraient pas de survenir si tel ou tel élément n'était pas mentionné : ainsi, le texte parera à toutes les éventualités. Je recommande de suivre leur avis.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – La loi est aussi faite pour être lue par les citoyens. Cette liste indique bien un ensemble d'actions, qui ne restent pas abstraites.

**M. Jean-Louis Carrère, président.** – Une autre possibilité serait que cette liste figure dans un décret d'application, et non dans la loi, qui doit s'en tenir aux principes généraux.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Nous maintenons notre amendement.

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – La commission des lois nous a indiqué que des mots comme « notamment » ou une locution comme « en particulier » ne devaient pas figurer dans un texte législatif, sous peine d'en compliquer l'application.

**M. Jean-Louis Carrère, président.** – Madame la ministre, vous pourriez aussi sous-amender pour indiquer qu'un décret précisera la liste des politiques en question.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Je ne le souhaite pas. Avis défavorable.

*L'amendement n° 29 est adopté.*

**Mme Leila Aïchi.** – L'amendement n° 104 met en place un mécanisme d'étude préalable et de suivi des impacts des politiques sectorielles sur le développement, par souci de cohérence. Le conseil national du développement et de la solidarité internationale doit être consulté par le gouvernement. Ainsi, la France rejoindra les pays les plus avancés en la matière.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Ce dispositif retarderait le dépôt d'un texte et briderait l'initiative parlementaire. Une exigence globale est disproportionnée : des modes de scrutin devraient-ils être ainsi évalués ? Retrait, ou avis défavorable.

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – Obliger ainsi à une étude préalable ne peut se faire que par une loi organique.

**M. Jean-Louis Carrère, président.** – L'amendement ne serait pas recevable...

**Mme Leila Aïchi.** – Je le retire.

*L'amendement n° 104 est retiré.*

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – Le premier objet de l'amendement n° 109 de Mme Garriaud-Maylam, la cohérence des politiques, est satisfait par le texte. Le

second est plus problématique car la lutte contre la corruption relève non du Conseil national de développement et de la solidarité internationale, mais de la justice. Retrait ?

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Même avis.

*L'amendement n° 109 n'est pas adopté.*

**Mme Leila Aïchi.** – L'amendement n° 96 prévoit que la France met fin au financement public des projets incompatibles avec la recherche de cohérence entre la politique de développement et les autres politiques publiques.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Votre amendement a une portée très générale et incertaine. Comment définir cette incompatibilité globale ? Retrait ou rejet.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Le Gouvernement partage le souci de cohérence. Deux éléments vont déjà dans le sens de cet amendement : l'alinéa 90 du rapport annexé, et l'article 3 qui fait état de la recherche de cohérence entre la politique de développement et la politique énergétique.

**M. Yves Pozzo di Borgo.** – Je m'abstiendrai.

*L'amendement n° 96 n'est pas adopté.*

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

### *Articles additionnels après l'article 3*

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – L'amendement n° 30 consacre au niveau législatif les missions du Conseil national du développement et de la solidarité internationale, créé par décret en décembre 2013.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Avis favorable sous réserve de supprimer les trois derniers alinéas de l'amendement.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Les députés ont ajouté un paragraphe sur le rôle des entreprises dans la politique de développement. Nous ajoutons les collectivités territoriales et les organisations de la société civile ; il ne faut pas oublier la coopération décentralisée.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Le Gouvernement se range à vos arguments.

*L'amendement n° 30 est adopté et devient article additionnel après l'article 3.*

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – L'amendement n° 32 condense des éléments éparpillés dans le texte ; il pose le principe d'une bonne articulation entre l'aide bilatérale et l'aide multilatérale, ainsi que celui d'une meilleure coordination des actions de l'ensemble des bailleurs de fonds.

*L'amendement n° 32 est adopté et devient article additionnel après l'article 3.*

### ***Division additionnelle avant l'article 4***

*L'amendement rédactionnel n° 47 est adopté ; la division additionnelle avant l'article 4 est insérée.*

### ***Article 4***

*Les amendements rédactionnels n°s 33, 34 et 35 sont adoptés.*

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

### ***Article 4 bis***

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – L'amendement n° 36 pose le principe d'une évaluation indépendante de la politique de développement.

**M. Alain Gournac.** – C'est important !

**M. Robert del Picchia.** – Auprès du Premier ministre ?

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – L'important est qu'elle soit indépendante des acteurs qui mettent en place la politique.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Je partage le principe. Je propose une modification rédactionnelle pour substituer « qui permet » à « et sur » une évaluation indépendante.

**M. Robert del Picchia.** – Cette rédaction ne prévoit qu'une possibilité là ou celle des rapporteurs fixait une obligation.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – La politique de développement n'est pas fondée sur une évaluation.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Ce serait formidable !

**M. Michel Billout.** – Alors écrivons « qui nécessite une évaluation indépendante ».

**M. Jean-Louis Carrère, président.** – C'est mieux !

*L'amendement n° 36 rectifié est adopté.*

*L'amendement rédactionnel n° 37 est adopté.*

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

### ***Article 5***

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – L'amendement n° 38 remplace l'expression "responsabilité sociale et environnementale" par la notion de "responsabilité sociétale", qui englobe la gouvernance et les droits de l'homme. Les ONG n'ont pas émis d'objection.



**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – La notion de « responsabilité sociale et environnementale » paraît plus pertinente. Elle mieux connue du public, or la loi doit être accessible à tous. De plus, le Conseil économique, social et environnemental l'a approuvée.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – L'expression « responsabilité sociétale » est plus forte et fait renvoi à la norme ISO 26 000. Le Gouvernement l'utilise déjà lui-même. La loi sera bien comprise par tous.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Je reste défavorable.

*L'amendement n° 38 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel n° 59 est adopté.*

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – L'amendement n° 39 clarifie le paragraphe ajouté par l'Assemblée nationale sur l'exigence de responsabilité sociale et environnementale de l'AFD. Il vise l'ensemble du groupe AFD, y compris Proparco, une de ses filiales ; il remplace l'expression « responsabilité sociale, environnementale et fiscale » par l'expression « responsabilité sociétale », plus globale ; il maintient la nécessité de promouvoir la transparence financière sans imposer à l'AFD des contraintes peu opérationnelles ; enfin, plutôt qu'un rapport annuel spécifique sur cette question, il prévoit d'intégrer un chapitre dédié dans le rapport annuel d'activité de l'AFD.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Comment l'AFD pourrait-elle garantir la transparence financière des entreprises qu'elle finance, comme le prévoit la rédaction de l'Assemblée nationale ? Elle ne peut que l'encourager.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Je n'ai pas d'opposition.

*L'amendement n° 39 est adopté.*

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – L'amendement n° 40 est rédactionnel.

**M. Yves Pozzo di Borgo.** – Il ne faut pas oublier les financements innovants : la taxe sur les billets d'avion ou la taxe sur les transactions financières.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Tout à fait. Le rapport consacre d'ailleurs une page à cette question.

*L'amendement n° 40 est adopté.*

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

#### **Article 5 bis**

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – L'amendement n° 41 supprime l'article 5 bis relatif au rôle des entreprises, dont les éléments ont été transférés au nouvel article 3 bis et à l'article 5.

*L'amendement n° 41 est adopté. En conséquence, l'article 5 bis nouveau est supprimé.*

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – L'amendement n° 82 prévoyait que la France encourage les entreprises françaises à mettre en œuvre les principes directeurs sur les droits de l'enfant et les entreprises, mais ne précisait pas lesquels, ce qui créait une incertitude sur sa portée.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Je partageais la position des rapporteurs.

*L'amendement n° 82 est devenu sans objet.*

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – L'amendement n° 110 est satisfait par notre amendement qui remplace « pays en développement » par « pays partenaires », ce qui inclut les pays émergents.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Je partage l'avis des rapporteurs.

*L'amendement n° 110 est satisfait.*

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – L'amendement n° 115 demande à la France de s'engager à « garantir l'effectivité des mécanismes judiciaires pour les victimes de violations des droits de l'homme commises par des filiales », sans préciser d'ailleurs qu'il s'agit de filiales d'entreprises ayant leur siège en France. Après le drame du Rana-Plaza, le Gouvernement a demandé au Point de contact national d'étudier la chaîne d'approvisionnement dans le textile. Pour autant, la France ne peut s'opposer au droit international et au droit local d'un pays. Cet amendement dépassait le cadre de la politique de développement...

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Même avis.

**Mme Leila Aïchi.** – Il ne s'agit pas de modifier la législation des pays étrangers mais de peser sur les sociétés mères, conformément aux préconisations de la Commission nationale consultative des droits de l'homme.

*L'amendement n° 115 n'est pas adopté.*

#### **Article 5 ter**

*L'amendement rédactionnel n° 42 est adopté.*

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

#### **Article additionnel après l'article 5 ter**

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – L'amendement n° 113, qui autorise l'AFD à gérer des fonds de dotation destinés à recevoir des financements en provenance de tiers, facilite la gestion par la France d'actions collectives entre bailleurs de fonds en mettant en place une structure de gouvernance unique. Les fonds multi-bailleurs mobiliseront des financements de pays partenaires et de bailleurs multilatéraux pour les pays qui en ont besoin, comme la RCA.

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – Avis très favorable.

*L'amendement n° 113 est adopté et devient article additionnel après l'article 5 ter.*

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – L'amendement n° 116 autorise, sous certaines conditions, la commercialisation en France, par des établissements agréés, de produits ou services bancaires de banques de pays tiers, sous le contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – Les diasporas seront ainsi mobilisées. Bercy estime que cet amendement n'aura pas d'effets sensibles sur les investissements en France.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Cet amendement rejoint les préoccupations du Gouvernement pour faciliter les transferts d'argent. Avis favorable.

*L'amendement n° 116 est adopté et devient article additionnel après l'article 5 ter.*

#### **Article 6**

*L'article 6 demeure supprimé.*

#### **Article 7**

*L'amendement n° 43 est adopté ; l'article 7 est supprimé.*

#### **Article 8**

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – L'amendement n° 60 simplifie la rédaction de l'article 8 relatif aux opérateurs de l'expertise internationale et, dans un souci d'efficacité et de coordination, rend obligatoire la conclusion d'une convention avec l'Etat.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Avis de sagesse. L'amendement suivant porte sur le même sujet. Nous aurions souhaité un examen global.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Si l'article additionnel devait être adopté, notre amendement n'aurait plus d'objet.

**M. Jean-Louis Carrère, président.** – Nous allons donc réserver cet article et appeler l'article additionnel.

*L'article 8 est réservé.*

#### **Article additionnel après l'article 8**

**M. Jacques Berthou.** – L'amendement n° 106 crée une Agence française d'expertise technique internationale qui rassemblera les principaux opérateurs français de l'expertise publique à l'international, jusque-là dispersés, avec un statut d'établissement public industriel et commercial, sous la tutelle du ministère des affaires étrangères et de Bercy. Elle concourra à la promotion de l'assistance technique et de l'expertise internationale

publique françaises à l'étranger et participera à la maîtrise d'œuvre de projets de coopération sur financements bilatéraux et multilatéraux. L'amendement établit aussi un délégué interministériel à la coopération technique internationale, nommé par décret, ainsi qu'un comité d'orientation relatif au développement de l'expertise technique publique et privée, placé auprès de l'Agence, comprenant des représentants des ministères, des organismes, des entreprises et des collectivités territoriales.

**M. Jean-Louis Carrère, président.** – Cette proposition figurait dans votre rapport d'information « Pour une équipe France de l'expertise publique à l'international » que nous avons adopté à l'unanimité.

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – Avis favorable. Cette agence constituerait un instrument efficace et reconnu.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Votre rapport décrivait l'émiettement des opérateurs dans le domaine de l'expertise internationale. Le Gouvernement s'est saisi de la question ; le CICID du 31 juillet a lancé une mission qui a remis ses conclusions cette semaine. Le sujet mérite écoute et détermination. Le cadre de l'expertise internationale doit être revu en associant toutes les parties à la réflexion interministérielle. Je ne peux soutenir votre amendement aujourd'hui, même si j'en partage les objectifs.

**M. Yves Pozzo di Borgo.** – *Quid* de l'article 40 ?

**M. Jean-Louis Carrère, président.** – Nous avons regardé ce point avec attention. Si cet amendement peut constituer un transfert de charges, je relève que la ministre soutient la démarche. Surtout, raisonnons avec bon sens : fusionner plusieurs organismes à champ de compétences identique est source d'économie et d'efficacité ! Dans ces conditions, je propose de déclarer l'amendement recevable.

**M. Robert del Picchia.** – En principe je suis hostile à la création d'agences nouvelles. Mais celle-ci semble être source d'économies.

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – Nous maintenons notre avis favorable. Le processus de décision gouvernemental semble d'une grande lenteur. Vous ne trouverez pas de sitôt un tel support pour faire passer une réforme importante.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – L'amendement bouscule l'organisation de certains ministères. Il menace de nombreux organismes, parfois dotés de moins d'un million d'euros, un président, un chauffeur, une équipe... Autant de résistances ! Mais voyez les autres pays comme l'Allemagne : ils ont articulé leurs structures d'expertises autour d'une holding, qui assure un pilotage et une coordination. L'expertise métier demeurera. Enfin, il ne s'agit pas de créer une nouvelle agence mais d'en regrouper de multiples.

*L'amendement n° 106 est adopté à l'unanimité et devient article additionnel après l'article 8.*

*L'amendement n° 60 est retiré.*

*L'article 8 est adopté conforme.*

**Article 9**

*L'amendement rédactionnel n° 48 est adopté.*

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – L'amendement n° 49 maintient le droit en vigueur en ce qui concerne la procédure de mise en œuvre de la coopération décentralisée, qui doit rester souple. Inutile d'obliger les collectivités à adopter une délibération pour approuver les conventions, les financements sont naturellement inscrits au budget et au compte administratif. En outre, dans le droit actuel, c'est bien l'organe délibérant qui autorise le maire ou le président à signer de telles conventions. De plus la procédure de la convention doit revêtir un caractère facultatif. En effet, dans certaines situations, par exemple pour des actions humanitaires urgentes, il n'est pas possible, voire inopportun d'identifier une autorité locale du pays partenaire qui puisse conclure une convention.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Avis favorable.

*L'amendement n° 49 est adopté.*

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – L'amendement n° 61 s'inspire de la loi Oudin-Santini, qui concerne l'eau et l'énergie, pour créer un 1 % déchets, afin d'aider les collectivités territoriales à financer leurs actions de coopération internationale dans ce domaine. Plusieurs rapports, ainsi que Cités Unies France, soutiennent cette extension. Mme Conway-Mouret a levé, au nom du Gouvernement, le 25 juin 2013, la contrainte de l'article 40.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Il s'agit simplement d'une possibilité ouverte aux collectivités territoriales dans la limite d'un plafond financier. Il fallait sécuriser juridiquement cette forme de coopération décentralisée dans le secteur des déchets. Les décisions de certaines collectivités territoriales, qui intervenaient dans le domaine de l'eau avant la loi Oudin-Santini, avaient été déferées par des contribuables.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Avis favorable. Nous attendions la réalisation d'une étude d'impact. Nous l'avons, et elle confirme les besoins. Le dispositif reste facultatif. Nous proposerons éventuellement des ajustements techniques.

*L'amendement n° 61 est adopté.*

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – L'amendement n° 50 oblige les collectivités territoriales et leurs groupements à déclarer les actions menées en matière d'aide internationale, afin que la commission nationale de la coopération décentralisée puisse disposer des informations nécessaires à sa mission d'analyse.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Le Gouvernement soutient cette mesure qui participe d'un souci de cohérence.

**M. Jean-Claude Requier.** – Tantôt vous évoquez la coopération décentralisée, tantôt l'action extérieure. Pourquoi ne pas harmoniser ?

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – M. Laignel, dans son rapport sur l'action extérieure des collectivités territoriales, proposait de conserver l'intitulé de la commission dans un souci de continuité.

*L'amendement n° 50 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel n° 51 est adopté.*

*L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 10**

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – L'amendement n° 52 est en partie rédactionnel : il est plus logique de citer en premier la réalisation des évaluations de la politique de développement, puis la transmission d'un rapport au Parlement. Surtout, l'amendement étend le contenu de ce rapport.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Sagesse.

*L'amendement n° 52 est adopté.*

*L'article 10 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 2 (et rapport annexé)**

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – L'amendement n° 27 précise que, le cas échéant, les orientations de la politique de développement sont actualisées dans les conditions fixées au rapport annexé, après consultation du Conseil national du développement et de la solidarité internationale et des commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Même observation que précédemment à l'article 3.

*L'amendement n° 27 est adopté.*

**M. René Beaumont.** – L'amendement n° 84 transforme le rapport annexé en charte de notre politique de développement et de solidarité internationale afin de donner plus de visibilité aux travaux conduits dans le cadre des Assises du développement. Cette charte affirmerait une méthode d'action fondée sur la cohérence des politiques et la concertation, avec les élus et la société civile.

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – Une charte de 50 pages apparaît peu envisageable. C'est pourquoi nous proposons une autre rédaction pour insérer, après l'alinéa 21 du rapport annexé, un nouvel alinéa qui prévoirait que « Sur la base du présent rapport, le Gouvernement publie une charte de la politique de développement et de solidarité internationale ».

**M. René Beaumont.** – Je rectifie mon amendement en ce sens.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – La loi a plus de valeur qu'une charte. Avis défavorable.

*L'amendement n° 84 rectifié est adopté.*

**M. René Beaumont.** – L'amendement n° 83 demande que le rapport annexé comporte des indicateurs, aussi bien quantitatifs que qualitatifs, pour apprécier l'action internationale des collectivités.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Cet amendement est assez largement satisfait par plusieurs des nôtres. Nous avons ainsi proposé que le Conseil national du développement et la commission nationale de la coopération décentralisée évaluent la pertinence des indicateurs et proposent des évolutions. Retrait sinon avis défavorable.

*L'amendement n° 83 est retiré.*

*L'amendement rédactionnel n° 1 est adopté.*

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – L'amendement n° 72 supprime une phrase qui ne satisfait guère l'objectif de clarté et d'intelligibilité de la loi...

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – En effet.

*L'amendement n° 72 est adopté.*

**Mme Leila Aïchi.** – L'amendement n° 105 précise clairement que les financements innovants de la politique du développement ne se substituent pas aux financements classiques mais qu'ils s'y ajoutent, afin d'augmenter l'aide globale.

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – Le texte évoque déjà le caractère additionnel de ces crédits. Retrait.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – En outre, l'amendement prévoit que ces nouvelles sources de financement doivent être prévisibles à long terme.

*L'amendement n° 105 est retiré.*

**Mme Leila Aïchi.** – L'amendement n° 100 charge l'AFD d'évaluer tous les ans l'impact sur le développement de son portefeuille de participations dans des fonds d'investissements destinés à mobiliser des financements privés. Un rapport publié en 2011 par le groupe indépendant d'évaluation de la Banque mondiale sur les fonds de la SFI montre que moins de la moitié des projets ont été conçus pour avoir un impact sur le développement.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Cet exercice d'évaluation est peu précis. Comment mesurer l'impact sur le développement ? Une évaluation tous les ans, enfin, cela paraît disproportionné.

*L'amendement n° 100 est retiré.*

**Mme Leila Aïchi.** – L'amendement n° 101 demande à l'AFD, dans les opérations en intermédiation financière, d'assurer la transparence des véhicules financiers et de publier la liste exhaustive des entités qui les utilisent.

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – Retrait sinon avis défavorable. Il est difficile de mesurer l'impact de cet amendement sur les procédures de l'AFD et sur sa capacité à répondre à cette exigence.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Même avis.

*L'amendement n° 101 n'est pas adopté.*

**Mme Leila Aïchi.** – L'amendement n° 86 est un amendement de cohérence avec l'article 3. Il insère l'environnement et l'énergie parmi les politiques publiques susceptibles d'avoir un effet sur le développement.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Sagesse. Comme à l'article 3, évitons d'énumérer dans des listes les politiques susceptibles d'avoir une influence sur le développement.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Logiquement, avis favorable.

*L'amendement n° 86 n'est pas adopté.*

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – L'amendement n° 2 simplifie la rédaction de l'alinéa 21, supprime la référence à « de nouveaux partenariats économiques avec les pays pauvres et les pays en développement » sans rapport avec ce que le monde du développement appelle les phases d'urgence, et précise le concept de continuité urgence-reconstruction-développement.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Je propose de remplacer l'expression « réduction de la résilience » par « renforcement de la résilience ».

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Nous rectifions l'amendement.

*L'amendement n° 2 rectifié est adopté.*

*L'amendement rédactionnel n° 3 est adopté.*

**Mme Leila Aïchi.** – L'amendement n° 87 supprime la limitation du champ de la lutte contre le changement climatique : loin de se résumer au développement des énergies renouvelables, elle inclut d'autres problématiques telles que l'adaptation au changement climatique, l'efficacité énergétique, etc.

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – Cet amendement supprime une liste. Avis favorable.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Avis favorable.

*L'amendement n° 87 est adopté.*

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Selon le texte adopté par l'Assemblée nationale, « les femmes font face, du fait de leur statut, à des difficultés spécifiques ». L'amendement n° 5 supprime cette notion de statut, peu pertinente.

*L'amendement n° 5 est adopté.*

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – L'amendement n° 4 précise dans un paragraphe spécifique que les jeunes filles sont confrontées à une situation particulière.



**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Dans l'expression « la situation particulière de jeunes filles et leur vulnérabilité intrinsèque », supprimons le terme intrinsèque.

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – D'accord.

*L'amendement n° 4 rectifié est adopté.*

**Mme Leila Aïchi.** – Le changement climatique peut constituer un frein au développement. Avec l'amendement n° 93, la France reconnaît le statut de pays en grande difficulté climatique.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Ce statut n'est pas défini ni reconnu au niveau international. Attendons la conférence mondiale sur le climat de 2015. Retrait sinon avis défavorable.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Même avis.

**M. Yves Pozzo di Borgo.** – Pourquoi ne pas être précurseurs ? Je voterai cet amendement.

*L'amendement n° 93 n'est pas adopté.*

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – La lutte contre la sous-nutrition n'est pas seulement une question agricole ou de sécurité alimentaire, elle est aussi un problème sanitaire. L'amendement n° 80 intègre la lutte contre la sous-nutrition dans le secteur d'intervention santé de la politique de développement.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Avis défavorable : la sous-nutrition n'est pas une maladie.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – C'est aussi un problème de santé.

*L'amendement n° 80 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel n° 6 est adopté.*

**Mme Leila Aïchi.** – Il est essentiel d'accompagner les petits producteurs qui exportent dans leurs démarches de certification environnementale afin de structurer localement les filières de développement durable, d'où l'amendement n° 92.

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – Nous sommes plutôt favorables au principe, mais les coûts de certification pourraient freiner la production et l'exportation. Quel est l'avis du gouvernement ?

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Favorable, mais il serait plus judicieux d'intégrer cela au niveau de la troisième phrase de l'alinéa 48.

**Mme Leila Aïchi.** – Je suis d'accord.

*L'amendement n° 92 rectifié est adopté.*

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – L'amendement n° 7 simplifie la rédaction en reprenant l'expression « responsabilité sociétale ».

*L'amendement n° 7 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel n° 8 est adopté.*

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – L'amendement n° 58 fait suite au drame du Rana Plaza et rappelle l'importance de prendre en compte l'ensemble de la chaîne économique d'approvisionnement. Il souligne l'intérêt du PCN mis en place en application des principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales. Il demande au Gouvernement de saisir le PCN de tout secteur économique qui pourrait présenter des risques du point de vue de la responsabilité des entreprises, comme il l'a fait pour la filière textile-habillement. Enfin, il prévoit explicitement que la politique de développement peut contribuer à améliorer la responsabilité sociétale par des actions d'accompagnement vis-à-vis des pays partenaires et des entreprises.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'Etat.** – Avis favorable.

*L'amendement n° 58 est adopté.*

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – L'amendement n° 9 est de cohérence.

*L'amendement n° 9 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel n° 76 est adopté.*

**Mme Leila Aïchi.** – L'amendement n° 98 souligne l'importance d'investir dans les infrastructures urbaines durables.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – L'amendement prévoit que la politique de développement soutient des investissements dans des infrastructures urbaines durables, qui intègrent les enjeux d'adaptation aux changements climatiques, de réduction des émissions de gaz à effet de serre, des impacts environnementaux à long terme et une meilleure gestion des ressources. Sagesse.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'Etat.** – Avis favorable, sous réserve du remplacement du verbe « préserver » par le verbe « respecter ».

**Mme Leila Aïchi.** – Je suis d'accord. Je retire le I de l'amendement.

*L'amendement n° 98 rectifié est adopté.*

**Mme Leila Aïchi.** – L'amendement n° 94 met en évidence le danger que représente l'utilisation des engrais chimiques dans les pays en développement.

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – Nous craignons que ce dispositif ne soit lourd.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Les coûts seraient non négligeables. Quel est l'avis du gouvernement ?

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'Etat.** – Satisfait par l'alinéa 48 du rapport, l'amendement affaiblirait la cohérence du texte. Avis défavorable.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Nous suivons l'avis du gouvernement.

**Mme Leila Aïchi.** – Je maintiens cet amendement.

*L'amendement n° 94 n'est pas adopté.*

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – L'amendement n° 63 apporte une précision largement rédactionnelle.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Pas pour nous ! La réduction des soutiens aux énergies fossiles concerne toutes les politiques publiques de la France. C'est la stratégie qui sera élaborée à l'issue de l'étude d'impact qui déterminera la manière dont ces soutiens devront être diminués, qui devra être progressive. Avis défavorable.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Nous maintenons l'amendement. Les termes de « soutiens publics » sont trop généraux.

*L'amendement n° 63 est adopté.*

**Mme Leila Aïchi.** – L'amendement n° 89 ramène à un an le délai de publication de la stratégie de la France, afin qu'elle intervienne avant la COP21 dont l'enjeu est majeur.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Avis défavorable : ce délai est trop court.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'Etat.** – Ces décisions impliquent des mutations industrielles lourdes : les entreprises doivent pouvoir anticiper leur stratégie. Même si la France entend diminuer son soutien aux énergies fossiles, elle doit s'en donner le temps.

**Mme Leila Aïchi.** – Je maintiens mon amendement.

**M. Yves Pozzo di Borgo.** – Je voterai l'amendement. La conférence climatique est une affaire importante qui justifie des efforts.

*L'amendement n° 89 n'est pas adopté.*

**Mme Leila Aïchi.** – L'amendement n° 90 affiche un certain nombre d'engagements publics, notamment en matière de réduction de gaz à effet de serre, en amont de la conférence. Il préconise un arrêt des financements publics aux énergies fossiles.

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – Nous nous sommes déjà opposés au remplacement des deux ans par un an. La date de 2020 est fixée un peu brutalement. La conférence de Paris devrait évoquer ce sujet.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Retrait, ou avis défavorable.

**M. Yves Pozzo di Borgo.** – Je suis favorable à la première partie, pas à la seconde.

**M. Robert del Picchia.** – Pourquoi 2020 ?

**Mme Leila Aïchi.** – Je maintiens mon amendement.

*L'amendement n° 90 n'est pas adopté.*

**Mme Leila Aïchi.** – La France ne doit plus soutenir les mines de charbon à travers des banques de développement multilatéral régionales. Pour une présidence française crédible, la France doit prendre des engagements avant la COP21. C'est l'objet de l'amendement n° 95.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Comme aucun délai n'est indiqué, cet amendement serait d'application immédiate...

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Comment respecter une telle obligation ? Avis défavorable.

**Mme Leila Aïchi.** – Je maintiens mon amendement.

*L'amendement n° 95 n'est pas adopté.*

**Mme Leila Aïchi.** – Il faut promouvoir une gestion durable de l'eau : c'est l'objet de l'amendement n° 97.

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – Pourquoi pas ? Sagesse.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Avis favorable, sous réserve de l'ajout du mot « notamment », pour ne pas viser que les populations locales.

**Mme Leila Aïchi.** – Je suis d'accord.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Notamment ?

**M. Jean-Louis Carrère, président.** – Cela serait relevé en séance.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Il ne figurera pas dans la loi mais dans le rapport...

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – Je ne suis pas contre.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Moi si !

*L'amendement n° 97 n'est pas adopté.*

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – L'amendement n° 78 supprime les mots « en favorisant une gestion publique et collective de ce bien commun », ajoutés par l'Assemblée nationale. Sans entrer dans le débat sur gestion privée ou publique de l'eau, cette précision pourrait être inadaptée. Il est préférable, dans un souci d'efficacité, de rester pragmatique et de privilégier le résultat, à savoir que les populations aient effectivement accès à l'eau.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Avis favorable.

**M. Michel Billout.** – Je voterai contre.

*L'amendement n° 78 est adopté.*

**Mme Leila Aïchi.** – En l'absence d'une organisation fiscale mondiale, le conseil fiscal des Nations unies est l'espace de gouvernance internationale le plus inclusif. L'amendement n° 112 y met en avant la participation de la France.

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – Nous n'avons pas compris de quoi il s'agissait. Retrait.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Le Gouvernement est sensible à la capacité fiscale des administrations de ses partenaires. Il ne s'agit toutefois pas de la bonne enceinte. Retrait.

**M. Jean-Louis Carrère, président.** – Madame Aïchi, vous pourrez déposer un nouvel amendement avant le 19 mai si vous trouvez une meilleure formulation.

**Mme Leila Aïchi.** – Je retire mon amendement.

*L'amendement n° 112 est retiré.*

**Mme Leila Aïchi.** – L'amendement n° 85 cite les notions de stabilité et de sécurité pour la mise en place d'États légitimes.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Nous comprenons l'intention qui a présidé à cet amendement, mais il n'apporte pas grand-chose au texte. Avis défavorable. Qu'est-ce qu'un État pacifié ?

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Sagesse.

*L'amendement n° 85 n'est pas adopté.*

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – L'amendement n° 77 supprime une liste purement informative.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – A ce stade, je préfère la maintenir. Avis défavorable.

*L'amendement n° 77 est adopté.*

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – L'amendement n° 79 est de cohérence rédactionnelle.

*L'amendement n° 79, accepté par le Gouvernement, est adopté.*

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – L'amendement n° 55 précise notre position unanime : la France porte une attention particulière aux pays du Sahel qui nécessitent une approche globale et coordonnée de la part de l'ensemble des bailleurs de fonds.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Avis favorable, à condition que la liste des pays soit supprimée.

*L'amendement n° 55 rectifié est adopté.*

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – L'amendement n° 67 améliore la rédaction de la phrase qui prévoit la concentration des subventions dans les pays pauvres prioritaires. La formulation initiale pouvait laisser penser qu'on distingue deux entités qui seraient l'État et l'AFD, alors que l'AFD est bien un opérateur de l'État.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Avis favorable.

*L'amendement n° 67 est adopté.*

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – L'amendement n° 73 apporte une clarification.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Avis favorable.

*L'amendement n° 73 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel n° 74 est adopté.*

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – L'amendement n° 56 est rédactionnel.

*L'amendement n° 56 est adopté.*

**Mme Leila Aïchi.** – L'action humanitaire est une part essentielle du dispositif de solidarité internationale. Le continuum entre urgence, reconstruction et développement est déterminant pour son efficacité. L'amendement n° 103 le précise.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – L'un de nos amendements à l'article 1<sup>er</sup> va dans ce sens. Celui-ci est satisfait.

*L'amendement n° 103 est retiré.*

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – L'amendement n° 12 supprime la référence aux pays africains car tous les pays cités ne sont pas africains.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Avis favorable.

*L'amendement n° 12 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel n° 54 est adopté.*

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement n° 81.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Avis favorable.

*L'amendement n° 81 est adopté.*

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – L'amendement n° 13 améliore le pilotage de la politique de développement en renforçant le rôle du CICID, qui devra se réunir chaque année.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Avis défavorable, car cet amendement constitue une injonction au pouvoir exécutif.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Il est absolument nécessaire de renforcer le pilotage de cette politique. Nous maintenons cet amendement.

**M. Jean-Louis Carrère, président.** – Il s’agit du rapport annexé...

*L’amendement n° 13 est adopté.*

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – L’amendement n° 53 améliore l’évaluation de cette politique par la création d’un observatoire chargé de mener les évaluations de la politique de développement, indépendant des donneurs d’ordre.

**M. Jean-Louis Carrère, président.** – Nous partageons votre position.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d’État.** – Certes, l’évaluation doit être renforcée. C’est un acquis du projet de loi. Nous partageons cet objectif d’efficacité, mais il revient à l’exécutif de s’organiser au mieux. Nous sommes disponibles pour réfléchir avec vous : retrait ?

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Nous maintenons cet amendement car le sujet nous tient à cœur depuis longtemps.

*L’amendement n° 53 est adopté.*

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – L’amendement n° 15 précise que les indicateurs de résultats *ex post* de l’aide bilatérale et multilatérale sont différents de l’évaluation, laquelle repose sur des études qualitatives plus poussées. Le Conseil national du développement et de la solidarité internationale réévaluera régulièrement leur pertinence.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d’État.** – Avis favorable.

*L’amendement n° 15 est adopté.*

**M. Jean-Claude Peyronnet.** – L’amendement n° 71 est un amendement de cohérence avec celui présenté à l’article 10 ; il précise le contenu du rapport transmis tous les deux ans par le Gouvernement au Parlement sur la politique de développement et de solidarité internationale.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d’État.** – Par cohérence, avis défavorable.

*L’amendement n° 71 est adopté.*

**Mme Leila Aïchi.** – L’amendement n° 114 demande à la France de transposer des règles de diligence raisonnable dans des secteurs à risque et susceptibles d’avoir une incidence négative sur les droits humains, l’environnement et la santé.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Une semblable injonction au Gouvernement n’est pas possible dans l’ordre constitutionnel. En outre, la France a déjà mis en œuvre un certain nombre de mesures des principes directeurs de l’ONU ou de l’OCDE. Retrait.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d’État.** – Même position.

*L'amendement n° 114 est retiré.*

**Mme Leila Aïchi.** – L'amendement n° 88 mentionne la lutte contre les activités des réseaux terroristes et criminels.

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – Avis favorable.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Avis favorable.

*L'amendement n° 88 est adopté.*

**Mme Leila Aïchi.** – L'amendement n° 91 engage la France à promouvoir et à participer à la prévention des conflits et au maintien de la paix à travers l'échelon européen conformément aux missions définies par le traité sur l'Union européenne. Cette politique européenne de prévention des conflits a déjà rétabli un climat de confiance entre adversaires et favorisé les négociations.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Avis défavorable : la formulation restreint l'indépendance de la France en la contraignant à agir par le biais de l'Europe pour prévenir un conflit ou maintenir la paix.

**M. Jean-Louis Carrère, président.** – Nous ne sommes pas dans un État fédéral.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Avis défavorable.

**Mme Leila Aïchi.** – Je propose de supprimer la dernière phrase.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Il reste la première phrase...

*L'amendement n° 91 n'est pas adopté.*

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – L'Assemblée nationale a fait obligation à l'AFD d'inclure, dans les marchés qu'elle finance, une clause relative à la transparence des entreprises participantes. L'amendement n° 10 inclut l'ensemble du groupe AFD, et donc sa filiale Proparco. Il supprime le renvoi à des informations contenues dans la loi bancaire française, dont une partie n'est pas encore entrée en vigueur en France.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Nous souhaitons maintenir la référence à la loi du 26 juillet 2013

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – C'est contraire à l'esprit de l'amendement.

*Le sous-amendement du Gouvernement à l'amendement n° 10 n'est pas adopté.*

*L'amendement n° 10 est adopté ; en conséquence l'amendement n° 102 devient sans objet.*

**M. Michel Boutant.** – Je voudrais saluer notre collègue Kalliopi Ango Ela, qui participait à nos travaux pour la dernière fois, et lui dire toute notre estime et notre affection.

**M. Jean-Louis Carrère, président.** – Longue vie et toute notre amitié. (*Très nombreuses marques d'assentiment*).



**M. Robert del Picchia.** – Vous nous reviendrez.

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – L'amendement n° 75 étend le soutien de la France aux initiatives des banques multilatérales pour les industries extractives.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Le Gouvernement pourrait accepter le I, mais le II obligerait à soutenir toutes les initiatives, quelles qu'elles soient...

*L'amendement n° 75 est retiré.*

*L'amendement rédactionnel n° 17 est adopté.*

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – L'amendement n° 69 affiche les objectifs de la France en matière multilatérale : rationaliser le paysage des organisations internationales, aujourd'hui éparpillé, et mieux articuler l'aide bilatérale et multilatérale.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Avis favorable.

*L'amendement n° 69 est adopté.*

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – L'amendement n° 70 affirme l'attachement de la France à la mise en commun des aides internationales au sein de fonds fiduciaires ou de fonds de dotations. La gestion de l'aide par une équipe resserrée améliore son efficacité.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Le Gouvernement ne souhaite pas multiplier les fonds dédiés. Aussi nous proposons d'ajouter, à la fin de la première phrase, « lorsque la situation le justifie ».

**M. Jean-Louis Carrère, président.** – Supprimons également la mention du Mali ou de la République centrafricaine.

*L'amendement n° 70 rectifié est adopté.*

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – L'amendement n° 18 simplifie la rédaction et précise le rôle spécifique des collectivités ultramarines.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Vous comprenez tous mon attachement aux collectivités ultramarines, qui ont en effet un rôle spécifique à jouer. Tout en saluant l'objectif, je pense que ce paragraphe mériterait l'éclairage de votre délégation à l'outre-mer.

**M. Jean-Louis Carrère, président.** – Nous prendrons son avis d'ici la séance.

*L'amendement n° 18 est adopté.*

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Nous ne sommes plus le quatrième contributeur mondial à l'APD, d'où l'amendement n° 65.

*L'amendement n° 65 est adopté.*

**Mme Leila Aïchi.** – L'amendement n° 107 affirme que la France doit se conformer strictement aux recommandations du comité d'aide au développement de l'OCDE.

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – Il s’agit de limiter ou d’interdire les prêts concessionnels. L’affaire prête à discussion au sein de l’OCDE. Vous risqueriez de brider l’AFD. Si des pays sont aptes à payer des intérêts, pourquoi se priver de la capacité d’intervenir plus, ce qui permet de dégager des crédits pour les autres pays ? Avis défavorable.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d’État.** – La France respecte les règles de l’OCDE. Ces pays empruntent à l’AFD au-dessous des taux classiques et parce qu’ils recherchent une expertise. Retrait ?

*L’amendement n° 107 n’est pas adopté.*

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Si l’Assemblée nationale a judicieusement consacré la pratique de l’AFD en matière de juridictions non coopératives en matière fiscale, l’interdiction de financer un projet quand la structure actionnariale comporte une entreprise dont l’immatriculation dans une de ces juridictions n’est pas justifiée par un intérêt économique réel paraît bien lourde à mettre en œuvre. L’amendement n° 20 conserve l’esprit de l’alinéa tout en simplifiant la rédaction.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d’État.** – Avis favorable.

*L’amendement n° 20 est adopté.*

*L’amendement rédactionnel n° 66 est adopté, ainsi que l’amendement n° 57.*

**Mme Leila Aïchi.** – Pour contribuer efficacement au développement, il est nécessaire de mettre en place des règles garantissant la responsabilité sociale, environnementale et fiscale des entreprises, ainsi que des pratiques respectueuses des droits humains. L’amendement n° 108 le rappelle.

**M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur.** – Que sont exactement des exigences strictes en termes de responsabilité ? L’amendement de Mme Garriaud-Maylam va dans le même sens.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Sa rédaction semble en effet plus appropriée, j’y suis favorable.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d’État.** – Même avis que les rapporteurs.

*L’amendement n° 108 n’est pas adopté.*

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Avis favorable à l’amendement n° 111 qui engage la France à plaider pour un meilleur respect des normes sociales et environnementales.

**M. Jean-Claude Requier.** – Mme Garriaud-Maylam ne devrait-elle pas employer l’adjectif « sociétal » ?

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Il s’agit ici de normes.

*L’amendement n° 111 est adopté.*

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – L'amendement n° 21 supprime l'alinéa 255 parce que certains indicateurs *ex-post* n'ont pas été construits pour être présentés de manière sexuée comme l'a souhaité l'Assemblée nationale. Il en va ainsi des superficies bénéficiant d'un programme de conservation de la biodiversité...

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – L'égalité entre les hommes et les femmes constitue un objectif transversal. Il est important de savoir s'il y a plus de filles ou de garçons parmi les enfants ayant achevé le cycle scolaire primaire. La rédaction actuelle convient mieux.

**M. Christian Cambon, rapporteur.** – Nous pourrions écrire « quand l'indicateur le permet ».

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Ou « quand c'est pertinent », très bien.

*L'amendement n° 21 rectifié est adopté.*

*L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission, ainsi que le rapport annexé.*

*L'ensemble du projet de loi est adopté, à l'unanimité, dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**M. Jean-Louis Carrère, président.** – Je vous demande de prendre garde à ce qu'une profusion d'amendements ne vienne nuire au remarquable travail mené par les rapporteurs.

**Mme Annick Girardin, secrétaire d'État.** – Merci à tous.

#### Tableau récapitulatif sur le sort des amendements

Article 1er			
Définition des objectifs			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	23	Rédactionnel	Adopté
Mme AÏCHI	99	Lutte contre l'érosion de la biodiversité	Adopté
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	24	Lutte contre les discriminations	Adopté
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	26	Rédactionnel	Adopté
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	25	Action humanitaire	Adopté
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	62	Rédactionnel	Adopté

**CHAPITRE II**

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	46	Rédactionnel	<b>Adopté</b>

**Article 3****Actualisation des orientations et cohérence de l'ensemble des politiques publiques**

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	28	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	29	Suppression d'une énumération	<b>Adopté</b>
Mme AÏCHI	104	Etude des impacts des projets et propositions de loi sur le développement	<b>Retiré</b>
Mme GARRIAUD-MAYLAM	109	Rôle du Conseil national du développement et de la solidarité internationale	<b>Rejeté</b>
Mme AÏCHI	96	Projets incompatibles avec la cohérence entre la politique de développement et les autres politiques publiques	<b>Rejeté</b>

**Articles additionnels après Article 3**

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	30	Rôle et complémentarité de l'ensemble des acteurs	<b>Adopté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	32	Coordination des actions de l'ensemble des bailleurs de fonds	<b>Adopté</b>

**Division(s) additionnelle(s) avant Article 4**

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	47	Rédactionnel	<b>Adopté</b>

<b>Article 4</b>			
<b>Déploiement de la politique de développement dans les pays partenaires</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	33	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	34	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	35	Rédactionnel	<b>Adopté</b>

<b>Article 4 bis (nouveau)</b>			
<b>Principe de gestion transparente, programmation conjointe avec l'Union européenne et coordination avec les autres bailleurs</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	36	Principe d'évaluation indépendante	<b>Adopté avec modification</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	37	Rédactionnel	<b>Adopté</b>

<b>Article 5</b>			
<b>Responsabilité sociale et environnementale</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	38	Responsabilité sociétale	<b>Adopté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	59	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	39	Responsabilité de l'AFD	<b>Adopté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	40	Rédactionnel	<b>Adopté</b>

<b>Article 5 bis (nouveau)</b>			
<b>Rôle et comportement des entreprises</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	41	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
M. MARSEILLE	82	Principes directeurs sur les droits de l'enfant et les entreprises	<b>Retiré</b>

Mme GARRIAUD-MAYLAM	110	Modification rédactionnelle	Satisfait ou sans objet
Mme AÏCHI	115	Effectivité des mécanismes judiciaires pour les victimes de violations de droits de l'homme à l'étranger	Rejeté

<b>Article 5 ter (nouveau)</b>			
<b>Soutien au commerce équitable, à l'économie sociale et solidaire et au micro-crédit</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	42	Rédactionnel	Adopté

<b>Article(s) additionnel(s) après Article 5 ter (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Le Gouvernement</b>	113	Fonds de dotation multibailleurs	Adopté
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	116	Commercialisation en France de services financiers de banques originaires de pays en développement	Adopté

<b>Article 7</b>			
<b>Position de la France dans les institutions multilatérales de développement</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	43	Suppression de l'article	Adopté

<b>Article 8</b>			
<b>Application des principes de la loi par les opérateurs de l'expertise technique internationale</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	60	Rédactionnel	Retiré

<b>Article additionnel après Article 8</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. BERTHOU	106	Fusion des organismes publics d'expertise internationale	Adopté

<b>Article 9</b>			
<b>Sécurisation juridique de l'action internationale des collectivités territoriales</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	48	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	49	Maintien du caractère facultatif des conventions	<b>Adopté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	61	Extension de la loi « Oudin-Santini » au secteur des déchets	<b>Adopté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	50	Déclaration de leurs actions internationales par les collectivités territoriales	<b>Adopté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	51	Rédactionnel	<b>Adopté</b>

<b>Article 10</b>			
<b>Rapport d'évaluation et durée d'application du projet de loi</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	52	Consolidation du rapport remis au Parlement	<b>Adopté</b>

<b>Article 2</b>			
<b>Approbation du rapport annexé fixant les orientations de la politique de développement</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	27	Actualisation des orientations de la politique de développement	<b>Adopté</b>
M. BEAUMONT	83	Définition d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs	<b>Retiré</b>

<b>Rapport annexé</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	1	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	72	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
Mme AÏCHI	105	Additionnalité et prévisibilité des financements innovants	<b>Retiré</b>
Mme AÏCHI	100	Evaluation annuelle du portefeuille de participations de l'AFD	<b>Retiré</b>

Mme AÏCHI	101	Transparence des véhicules financiers auxquels l'AFD apporte son concours	<b>Rejeté</b>
Mme AÏCHI	86	Insertion de l'environnement et de l'énergie dans les politiques publiques susceptibles d'avoir un impact sur le développement	<b>Rejeté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	2	Définition de la continuité entre l'urgence, la reconstruction et le développement	<b>Adopté avec modification</b>
M. BEAUMONT	84	Charte de la politique de développement	<b>Adopté avec modification</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	3	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
Mme AÏCHI	87	Suppression de la limitation du champ de la lutte contre le changement climatique	<b>Adopté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	5	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	4	Situation des jeunes filles	<b>Adopté avec modification</b>
Mme AÏCHI	93	Statut de "pays en grande difficulté climatique"	<b>Rejeté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	80	Inclusion de la sous-nutrition dans le secteur d'intervention lié à la santé	<b>Adopté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	6	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
Mme AÏCHI	92	Accès aux certifications environnementales volontaires	<b>Adopté avec modification</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	7	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	8	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	58	Rôle du Point de contact national	<b>Adopté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	9	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	76	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
Mme AÏCHI	98	Précision	<b>Adopté avec modification</b>
Mme AÏCHI	94	Information sur les risques sanitaires et environnementaux liés à l'utilisation d'engrais chimiques	<b>Rejeté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	63	Précision	<b>Adopté</b>
Mme AÏCHI	89	Diminution du délai d'élaboration de la stratégie française relative aux énergies fossiles	<b>Rejeté</b>
Mme AÏCHI	90	Arrêt des soutiens publics aux énergies fossiles d'ici 2020	<b>Rejeté</b>



Mme AÏCHI	95	Abandon des soutiens publics aux centrales à charbon et aux mines de charbon	<b>Rejeté</b>
Mme AÏCHI	97	Priorités dans le domaine de l'eau et de l'assainissement	<b>Rejeté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	78	Retour au texte initial du Gouvernement en ce qui concerne la gestion de l'eau	<b>Adopté</b>
Mme AÏCHI	112	Soutien de la France au "conseil fiscal des Nations unies"	<b>Retiré</b>
Mme AÏCHI	85	Lutte contre la corruption et Etats stables et pacifiés	<b>Rejeté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	77	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	79	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	55	Approche globale pour le Sahel	<b>Adopté avec modification</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	67	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	73	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	74	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	56	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
Mme AÏCHI	103	Précisions sur les actions dans les pays en crise ou fragiles	<b>Retiré</b>
M MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	12	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	54	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
M. MARSEILLE	81	Insertion de la protection de l'enfance comme action qui peut être menée dans l'ensemble des pays partenaires	<b>Adopté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	13	Amélioration du pilotage	<b>Adopté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	53	Evaluation de la politique de développement	<b>Adopté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	15	Indicateurs de résultats	<b>Adopté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	71	Cohérence avec l'amendement n° 52	<b>Adopté</b>
Mme AÏCHI	114	Règles de diligence raisonnable applicables dans les secteurs à risque	<b>Retiré</b>
Mme AÏCHI	88	Menaces constituées par les réseaux terroristes et criminels	<b>Adopté</b>

Mme AÏCHI	91	Insertion des actions de prévention des conflits et de maintien de la paix au niveau européen	<b>Rejeté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	10	AFD et transparence des entreprises	<b>Adopté</b>
Mme AÏCHI	102	AFD et transparence des entreprises	<b>Sans objet</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	75	Soutien à des initiatives multilatérales dans le domaine des industries extractives	<b>Retiré</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	17	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	69	Rationalisation du paysage des organisations multilatérales	<b>Adopté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	70	Soutien aux fonds multibailleurs	<b>Adopté avec modification</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	18	Intégration régionale des collectivités ultramarines	<b>Adopté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	65	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
Mme AÏCHI	107	Comptabilisation de certains prêts dans l'APD française	<b>Rejeté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs, rapporteur	20	Précision juridique	<b>Adopté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	66	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	57	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
Mme AÏCHI	108	Investissements directs étrangers (IDE)	<b>Rejeté</b>
Mme GARRIAUD-MAYLAM	111	Respect des normes sociales et environnementales, lutte contre la corruption	<b>Adopté</b>
MM. PEYRONNET et CAMBON, rapporteurs	21	Présentation sexuée des indicateurs de résultats	<b>Adopté avec modification</b>

*La réunion est levée à 13 h 15*

**Mardi 6 mai 2014**

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

*La réunion est ouverte à 16 heures 35.*

**Conférence de Paris 2015 sur le climat – Audition de M. Laurent Fabius,  
ministre des affaires étrangères et du développement international**

**La commission procède à l'audition publique de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international, conjointement avec la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, sur la préparation de la Conférence de Paris 2015 sur le climat.**

**M. Raymond Vall, président de la commission du développement durable.** – Nous sommes heureux d'accueillir Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international, pour évoquer la préparation de la conférence de Paris 2015 sur le climat. La commission du développement durable, âgée de deux ans seulement, est la plus jeune des commissions permanentes du Sénat, mais s'intéresse depuis sa création à cette question fondamentale. Son tout premier rapport était consacré aux enjeux du sommet de Rio, où nous nous sommes rendus ; nous avons participé, avec le président de la République et vous-même, à une réunion – un peu décevante d'ailleurs.

L'intérêt du Sénat pour le climat n'est pas nouveau, puisque c'est notre assemblée qui a pris l'initiative de créer, en 2000, l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC), dont notre collègue Paul Vergès est toujours président. Cet organisme, dont les travaux sont reconnus, assure le lien institutionnel avec le GIEC (groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat), dont les récents rapports montrent l'urgence de l'action.

Le président de la République et vous-même avez fait de la Conférence de Paris sur le climat une priorité de la diplomatie française. Nous sommes nombreux à soutenir vos efforts en ce sens, et nous avons créé, au sein de notre commission, un groupe de suivi des négociations climatiques internationales.

Pouvez-vous nous dire où en est la préparation de la conférence ? Comment avez-vous mobilisé vos services et le réseau diplomatique ? Quelles sont les perspectives de parvenir à un accord ambitieux ? Qu'attendez-vous du Sénat et des sénateurs pour soutenir la démarche française ?

**M. Daniel Reiner, vice-président de la commission des affaires étrangères.** – La commission des affaires étrangères est ravie d'accueillir « son » ministre, sur un sujet qui relève certes davantage de la compétence au fond de la commission du développement durable. Pour paraphraser un discours célèbre, la maison brûle, mais vous ne regardez pas ailleurs. Le processus engagé sur le changement climatique pourrait vivre une étape décisive à Paris l'année prochaine : nous souhaitons naturellement que ce soit le cas.

**M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international.** – Merci de votre accueil dans cette maison que je connais et que j’apprécie. Je viens vous entretenir de la vingt-et-unième conférence des parties à la convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, aussi appelée COP 21, ou « Paris Climat 2015 ».

Le degré d’urgence et l’opportunité d’agir ne font plus guère débat. Les causes, manifestations et conséquences du changement climatique sont à présent bien connues. Le dernier rapport du GIEC fait état de changements climatiques sans précédents, et juge incontestable la responsabilité humaine en la matière. Al Gore me faisait observer en janvier que l’opinion publique avait considérablement évolué ces deux ou trois dernières années : personne ou presque ne conteste plus la gravité du phénomène ni la responsabilité de l’homme dans sa survenance. Les études scientifiques ont gagné en qualité, et leurs conclusions respectent largement les marges d’erreur usuelles dans ces domaines.

Quelques exemples des risques que nous encourons à ne rien faire : le volume total des glaciers pourrait diminuer de moitié, voire de 80 % d’ici 2100 ; le niveau de la mer pourrait augmenter de 50 centimètres d’ici la fin du siècle, voire un mètre selon les hypothèses les plus pessimistes ; les régions côtières où vit plus de la moitié de la population mondiale feraient face à des risques d’érosion ou d’inondation : Dunkerque serait partiellement sous les eaux, la Méditerranée irait jusqu’en Arles, Rotterdam deviendrait une île. Ce n’est pas de la science-fiction, c’est ce qui pourrait advenir prochainement si nous ne faisons rien ! Comment nourrir la planète, dont 40 % de la population vit de l’agriculture, si les récoltes sont amputées d’un quart, sous l’effet de la chaleur et du manque d’eau ? Baisse des rendements agricoles, hausse du niveau des mers, création de nouvelles poches massives de pauvreté... le dernier rapport du GIEC est sans équivoque.

Au passage, le terme de « changement » climatique est trop neutre. Nos sociétés perçoivent généralement le changement comme un phénomène positif – tout slogan politique mis à part. D’un point de vue scientifique, le réchauffement climatique n’est qu’un des multiples phénomènes envisagés – et au nord de la Loire, il peut être perçu positivement ! C’est pourquoi il vaut mieux parler de dérèglement climatique, *climate disruption* en anglais. L’enjeu n’est rien moins que la capacité des prochaines générations humaines à vivre, à se développer, à se nourrir décemment, à survivre même. Certains, comme la secrétaire exécutive de la convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CNUCC), parlent même d’ « étrangeté globale », ou *global weirdness*.

Le rapport du GIEC montre toutefois qu’il est encore temps d’agir. Il prône d’ici 2050 un triplement voire un quadruplement de la production d’énergies sobres en carbone. C’est assurément une contrainte, mais c’est également une chance à saisir, compte tenu du coût des énergies carbonées, des risques sanitaires qu’elles font encourir et du fait que l’innovation dans les énergies renouvelables commence à réconcilier économie et écologie.

Certains pays ont commencé à saisir ces opportunités. D’ailleurs, en grec ancien, κίνδυνος désigne à la fois le risque et la chance ; en chinois contemporain, les mots chance et crise se prononcent de la même façon. De grands pays émetteurs de gaz à effet de serre, comme de plus petits, voient dans la sobriété en carbone une opportunité. La Chine a fait de la civilisation écologique l’un de ses objectifs premiers, et est devenue le premier marché mondial en matière d’énergies renouvelables. Les États-Unis ont envoyé des signaux forts dans cette direction. Le Brésil est en passe de remplir son objectif de réduction de 80 % de la déforestation entre 2005 et 2020. L’Islande, le Costa Rica, de petites îles vulnérables comme

les Maldives se sont engagés sur la voie de la neutralité carbone. Au total, une centaine d'États ont pris volontairement, hors protocole de Kyoto, des engagements de baisse des émissions de gaz à effet de serre. Bref, d'importants jalons sont déjà posés.

Paris 2015 sera l'occasion de faire mieux et plus vite. Nous devons aider les pays en développement à s'adapter, par des transferts de technologie et des facilités de financement, comme le Fonds vert pour le climat. Nos objectifs sont les suivants : aboutir à un accord applicable à tous, juridiquement contraignant, qui comprenne des engagements de réduction d'émissions de gaz à effet de serre compatibles dans la durée avec un réchauffement maximal de deux degrés. Ce serait une première dans l'histoire des négociations climatiques : le protocole de Kyoto est contraignant mais ne concerne que 15 % des émissions mondiales ; les sommets de Copenhague et de Cancún ont donné lieu à des accords larges mais non contraignants.

Depuis Durban, nous progressons dans l'idée de ce qu'est un accord efficace. Il contient d'abord un cadre robuste et transparent de mise en œuvre des décisions prises, qui ne doivent pas rester des paroles en l'air, tout en permettant l'évolution dans le temps des engagements nationaux ; à côté de ce socle commun, des engagements de réduction d'émissions seraient déterminés nationalement, suffisamment flexibles pour accueillir les engagements successifs sans avoir à renégocier l'accord ; enfin, Paris doit être l'occasion de cristalliser les initiatives et partenariats entre États, collectivités territoriales, entreprises, ONG, fonds d'investissement, destinés à montrer qu'un mouvement est lancé pour améliorer la soutenabilité de notre modèle économique, la croissance et le bien-être.

La France présidera la conférence, mais sera aussi partie prenante. La stratégie française repose d'abord sur l'exemplarité. La contribution climat énergie a été un premier pas. La loi relative à la transition énergétique qui vous sera soumise avant l'été ira plus loin encore. Vous aurez en la matière un rôle essentiel à jouer. Plus la France se montrera vertueuse, plus son pouvoir d'entraînement des autres États sera grand. La ministre de l'écologie et du développement durable conduira les chantiers nécessaires afin que notre pays devienne « la première puissance écologique en Europe », pour reprendre ses propres termes – j'espère que ce sera le cas. L'Europe doit également montrer l'exemple. C'est sur la base de la transition écologique qu'elle a bâti un certain *leadership*. Paris doit prendre le relais de cette force d'entraînement. Malheureusement, nous n'avons pu aboutir à une décision formelle de l'Union européenne en mars dernier, en dépit des propositions de la Commission. La France souhaite que nous y parvenions en mai ou en juin : passé ce délai, et compte tenu du renouvellement de la Commission, l'Europe risque d'être privée de ses moyens d'action. Un cadre robuste a été adopté, qui prévoit une baisse de 40% des émissions d'ici à 2030 par rapport à 1990. Le découplage entre croissance et émissions de gaz à effet de serre doit être poursuivi.

En tant que futur président de la conférence, nous serons facilitateurs de discussion. La présidence est actuellement détenue par la Pologne, avant que le Pérou prenne le relais. En décembre, Lima organisera une conférence non conclusive, préalable à celle de Paris. Nous forçons dès aujourd'hui une méthode : présidence offensive tout en sachant écouter ; convaincante, mais qui commencera par comprendre. Nous ne chercherons pas le consensus artificiel. Nous aurons besoin d'un élan politique fort au plus haut niveau. J'ai mobilisé à cette fin toutes nos ressources diplomatiques, et veillé à introduire le climat à l'ordre du jour de toutes les prochaines réunions du G8 ou du G20.

Autre priorité : faire de ce chantier une action positive. François Mitterrand disait qu'en politique, si l'on considère qu'aujourd'hui est difficile, demain pire encore, sans parler d'après-demain, alors il vaut mieux changer de fonction... Nous devons expliquer que les objectifs que nous nous fixons sont à notre portée, faute de quoi nos concitoyens se désintéresseront de la question. Nous devons susciter des coalitions diplomatiques, mais aussi rassembler les collectivités territoriales, les entreprises, les acteurs non étatiques, sur les énergies renouvelables, les transferts de technologies, l'agriculture, les villes durables, leur financement. J'étais au dernier forum de Davos : de grandes entreprises, comme Unilever, y ont pris un certain nombre d'engagements, comme celui de ne pas utiliser indûment les ressources forestières. Certaines étaient regroupées à Abu Dhabi ces derniers jours afin de promouvoir des énergies propres, ou protéger les mers en Afrique. Le secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-Moon, a désigné l'ancien maire de New York, Michael Bloomberg, comme son représentant pour impliquer les collectivités en matière climatique. Nous travaillons à une cartographie politique de ces coalitions, par type d'acteurs, afin de faire en sorte, comme dirait Teilhard de Chardin, que les choses convergent.

Le sommet de l'ONU sur le climat, que Ban Ki-Moon organise à New York le 23 septembre prochain, sera l'un des prochains temps forts. Notre objectif : que le maximum de leaders mondiaux s'engagent au nom de leur pays. Les dernières conférences, celle de Copenhague en particulier, ont montré, plutôt que la voie du succès, quelles sont les erreurs à éviter – mes interlocuteurs se sont révélés loquaces sur ce chapitre. En premier lieu, il faut chercher à obtenir un accord le plus vite possible, car sa mise en musique demande toujours beaucoup de temps. À Varsovie, il a été décidé que les grands pays prendraient des engagements au plus tard au début de l'année prochaine – en raison de la perspective des *midterms* aux États-Unis. Le sommet organisé par Ban Ki-Moon est capital, car les déclarations à la tribune des Nations Unies ont un poids politique considérable. Nous avons abordé la question avec le président chinois Xi Jinping lors de sa visite en France : nul doute qu'une déclaration ambitieuse de sa part à New York entraînerait de nombreux autres États dans la même voie.

Deuxième erreur : attendre des engagements politiques qu'ils résolvent définitivement tous nos problèmes. Souvenez-vous de la conférence de Copenhague : des personnalités remarquables se sont réunies à la dernière minute dans un coin pour rédiger un projet d'accord, le pensant décisif : l'assemblée générale l'a rejeté le lendemain ! Laissons le temps aux obscurs techniciens que nous sommes de faire la synthèse des positions des uns et des autres. Nous devons obtenir un accord par consensus. Il n'y a pas si longtemps, le président recueillait l'approbation des États parties à la conférence par main levée... Cette méthode est à bannir. Nous avons une grande responsabilité – lorsque la France a obtenu l'organisation de la conférence à laquelle elle était la seule candidate, les représentants nationaux venus m'en féliciter m'ont adressé dans le même souffle leurs condoléances. Mettons toutes les chances de notre côté !

L'implication de la société civile sera décisive. Nous mettrons en œuvre tout ce qui sera nécessaire pour accorder à l'événement une accessibilité et une visibilité maximales. Il sera exemplaire sur le plan environnemental et associera étroitement les citoyens, pas seulement ceux du Bourget où il se tiendra. Le rôle de la société civile n'est d'ailleurs pas limité à la COP 21. J'attire votre attention sur la nécessité de ratifier la deuxième période d'engagement des accords de Kyoto, qui vous sera bientôt soumise, mais aussi sur le potentiel de mobilisation des collectivités territoriales, que vous représentez, sur les enjeux climatiques. Selon le rapport de Ronan Dantec et Michel Delebarre, plus de la moitié des émissions mondiales sont liées à des décisions locales ; le niveau international est certes le plus adapté

pour définir les outils et prendre les décisions, mais le niveau local reste le plus adéquat pour leur mise en œuvre. Les parlementaires peuvent faciliter les négociations, en participant à la conférence au sein de la délégation française et des coalitions internationales de parlementaires. Dans de nombreux pays, l'accord trouvé à Paris devra également faire l'objet d'une sanction législative. Le Parlement a donc un rôle capital, et je sais que vous le jouerez.

Un mot sur l'organisation pratique de la conférence. Conformément aux souhaits du président de la République et du Premier ministre, sa préparation est pilotée par trois administrations : le Quai d'Orsay d'abord, en vertu de l'importance de notre réseau diplomatique – le troisième au monde. J'ai mobilisé tous nos ambassadeurs, et les réunirai à nouveau en août à l'occasion de la conférence annuelle des ambassadeurs. Le ministère de l'écologie ensuite, qui conduira la délégation française, et travaillera en lien avec mon ministère. Enfin, le secrétariat d'État au développement d'Annick Girardin. L'ambassadeur Jacques Lapouge coordonnera le travail de ces services, et le secrétariat général de l'événement sera assuré par Pierre-Henri Guignard. L'événement, considérable, accueillera 20 000 délégués et de nombreux volontaires. Nous y travaillons depuis un an, et nous réunissons chaque mois au sein d'un comité de pilotage regroupant les ministres, les directeurs compétents, des spécialistes du climat, ainsi que des personnalités qualifiées, dont Nicolas Hulot, représentant du président de la République. Nous veillerons à ne pas outrepasser notre rôle, à rester facilitateurs de discussion, plutôt que grand architecte...

Il n'y a pas de temps à perdre. De nombreuses conférences ont lieu en ce moment. En juillet, un grand événement à portée économique se tiendra à Paris. Puis nous nous projeterons dans le sommet de Ban Ki-Moon de septembre, puis vers la réunion organisée au Venezuela, préalable à la COP 20 de Lima. Nous demandons aux États de prendre des positions. Nous préciserons les pistes de financement : tous les financeurs potentiels seront associés. Nous finaliserons notre cartographie politique afin de cibler les acteurs réticents – que ce soit pour des raisons géographiques, politiques, ou de niveau de développement.

L'appellation COP 21 peut rester mystérieuse pour certains. Elle est en effet la vingt-et-unième conférence sur le climat, mais porte également les espoirs de tous pour le vingt-et-unième siècle. Nous devons prendre appui sur les jeunes générations pour diffuser notre message : accrédiiter l'idée d'une responsabilité mondiale. Réfléchir aux conditions d'existence future de la vie humaine, redonner ses lettres de noblesse à la politique.

Ces défis sont difficiles, mais avec l'aide du Sénat, rien n'est impossible !

**M. Marcel Deneux.** – Merci pour cet exposé, qui a bien campé le décor et dont je partage l'analyse. En 2002, j'ai réalisé le premier rapport sur l'évolution du climat pour l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. À ce titre, j'ai eu la chance de faire partie de la délégation française à Johannesburg. J'ai assisté au discours du président Chirac – « Notre maison brûle et nous regardons ailleurs » – et l'après-midi du même jour à celui du président américain, fidèle à son père dans son refus de négocier le mode de vie américain. Ce dernier a été hué, c'est vous dire quelle était l'ambiance de l'époque, et la difficulté qu'il y avait à faire regarder tous les membres de la communauté internationale dans la même direction. Nous avons beaucoup de chance de vivre en France. La crédibilité de notre pays en matière écologique est réelle : nous produisons 5,8 tonnes de CO<sub>2</sub> par habitant, les Allemands 9 tonnes, et les Européens en moyenne autant.

Je ne serai plus parlementaire l'année prochaine, mais continuerai à agir à mon niveau. Votre expérience politique et diplomatique, monsieur le ministre, a manqué à

Copenhague – j’y étais également. Comment la mettez-vous au service de la négociation multilatérale ? Comment comptez-vous utiliser le formidable levier que constitue l’Union pour la Méditerranée (UPM), dont les 700 millions d’habitants sont concernés par les dérèglements climatiques ?

**M. Ronan Dantec.** – Merci pour cette présentation claire. Je reviens tout juste d’Abu Dhabi. Personne ou presque ne souhaite revivre Copenhague. Le succès de Paris viendra de ce que les acteurs seront mis en mouvement. Le climato-scepticisme recule, certes. Mais, face à l’ampleur des efforts à réaliser, le climato-fatalisme progresse. Se replier sur son territoire national serait la pire des solutions. Au lendemain de la COP, nous devons donc accréditer l’idée que les objectifs de la COP sont accessibles. C’est également l’objectif du sommet de Ban Ki-Moon. J’ai présenté, avec les représentants des autres réseaux mondiaux de collectivités, le *Compact of Mayors*, qui complète assez bien la nomination de Michael Bloomberg ; nous présenterons à New York une synthèse des actions des villes – pas uniquement les grandes.

J’ai aussi assisté à l’atelier finance. À entendre la secrétaire exécutive de la CNUCC Christiana Figueres, la question du Fonds vert demeure centrale. Si les pays développés ne tiennent pas l’un des rares engagements pris à Copenhague, il n’y aura pas de confiance tissée avec les pays en développement, et donc pas d’accord à Paris... Nous devons quoi qu’il arrive faire un effort financier, direct ou indirect.

**M. Michel Teston.** – Comment l’Union européenne, qui devra parler d’une seule voix au sein de la conférence, se prépare-t-elle ? Les États membres attachés à l’exploitation de leurs ressources fossiles n’ont, j’imagine, pas la même position que nous.

Le président chinois a annoncé des réformes économiques et écologiques. Peut-on envisager dès lors un changement de discours diplomatique pendant la conférence ?

**M. Yves Rome.** – J’ai été sensible à votre appel à l’élan politique pour sauver le destin de l’humanité. Les collectivités territoriales ont manifesté leur volontarisme, notamment en réalisant des équipements structurants pour diminuer l’empreinte carbone. Le Canal Seine-Nord Europe en fait partie. Les collectivités ayant témoigné leur intérêt pour ce projet et leur souhait de le cofinancer, il serait judicieux que la Nation française prenne une décision. Il en va de notre exemplarité.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Félicitations pour ce brillant exposé, sur un sujet que les enjeux et les réticences de certains États rendent particulièrement complexe. Comment la conférence sera-t-elle financée ? Sensibiliser le plus grand nombre impose de faire toute la transparence.

**M. Yves Pozzo di Borgo.** – Les glaciers fondent massivement. Avec le groupe d’études sur l’Arctique, l’Antarctique et les Terres australes et la fondation Lecanuet que je préside, nous avons récemment entendu Michel Rocard. Celui-ci nous a révélé que la situation en Arctique était bloquée par les huit États riverains, qui exercent un contrôle total sur la région. Nous en saurons davantage quand M. Gattolin aura rendu son rapport. Pour l’heure, envisagez-vous de prendre quelque mesure ?

**Mme Leila Aïchi.** – Le 14 février dernier, j’ai organisé un débat sur le livre vert de la défense réalisé par les écologistes, qui met l’accent sur le concept de *green defence*, qui essaie de penser la prévention des conflits, l’accès aux matières premières et les dérèglements



climatiques. La défense représentant la première emprise foncière dans notre pays, la transition énergétique ne peut se faire sans l'armée. L'armée américaine consomme 340 000 barils de pétrole par jour, soit davantage que toute la Suède. Ban Ki-Moon reconnaît lui-même que les dérèglements climatiques portent en germe des déséquilibres stratégiques, ce que nous disons aussi dans le livre vert. Nous proposons par conséquent de reconstruire toute notre défense autour de ces enjeux, et à cette fin de réunir les ministres de la défense dans le cadre de la conférence.

**M. Louis Nègre.** – Merci pour cet exposé très intéressant. Certes, il faut penser global, agir localement, et rendre la France exemplaire. Nous devons également être plus pédagogiques, sans quoi nous n'arriverons à rien. Voyez le discours du président Obama de cet après-midi, qui a illustré l'urgence écologique par la situation de la route n° 1 en Louisiane : son inondation programmée coûtera 7,8 milliards de dollars aux pétroliers qui l'utilisent quotidiennement. Un exemple comme celui-là, tout le monde le comprend !

Il faut agir davantage dans le domaine des transports, qui sont à l'origine de 30% des gaz à effet de serre. La France est plutôt en pointe en matière de véhicules électriques, grâce à notre mix énergétique et à l'avance prise par Renault. J'ai déjà demandé au Premier ministre et au ministre du redressement productif de faire en sorte que les flottes d'entreprises et des communautés d'agglomération leur accordent une plus large place, en vain pour l'heure !

**Mme Évelyne Didier.** – Merci pour cet exposé très clair et exhaustif. Quelle part la préparation de la conférence climat réserve-t-elle à la question sociale ?

Les grands pays très réticents à ce jour à toute action forte en faveur de l'environnement, comme l'Australie ou le Canada, sont-ils plus enclins à rejoindre le concert des grandes nations ?

À combien s'élève la participation de la France au Fonds vert, qui n'est pour l'heure que symbolique ?

La pédagogie ne sera pas possible sans les médias. Or ceux-ci ont réduit les conférences précédentes à des bisbilles politiciennes... Comment surmonter cet obstacle ?

**Mme Chantal Jouanno.** – Merci pour cet exposé. J'étais à Copenhague, mais pas en tant que responsable politique. L'échec a d'abord été celui des négociations préalables entre experts, qui ont laissé près de 90 points en négociation aux chefs d'États... Cet échec était en partie lié à des problèmes d'organisation, notamment l'incapacité à mettre autour de la table les représentants du G77. Serons-nous capable d'éviter ces erreurs ?

La Chine semble plus favorable à une avancée significative. La liberté laissée aux participants semble produire des résultats. Où en est notre relation avec l'Afrique ? La récente conférence de Nagoya a été productive : réussissons-nous à en faire autant sur les questions climatiques ? L'évolution du discours du Brésil semble, au contraire, moins favorable...

Je partage l'avis de Mme Didier et de M. Dantec sur le Fonds vert.

S'agissant des collectivités, nos régions sont les plus proactives dans le domaine écologique. Que faites-vous pour encourager leur action ?

**Mme Hélène Masson-Maret.** – J’ai apprécié la clarté de votre exposé et j’admire votre enthousiasme. Lors de son audition, ici même, Mme Connie Hedegaard, commissaire européenne à l’action pour le climat, moins optimiste, a manifesté son inquiétude quant au résultat de la conférence en la qualifiant de « cauchemar quotidien ».

Autre sujet de préoccupation, le traité transatlantique. Est-il exact que, selon l’une de ses stipulations, les firmes multinationales pourraient attaquer devant les tribunaux les États dont les réglementations feraient obstacle à leurs investissements et à leurs profits ? Cela favoriserait un véritable *dumping* écologique.

Enfin, dire que le niveau de la mer montera de cinquante centimètres ou d’un mètre n’évoque pas grand-chose, mieux vaut préciser jusqu’où ces eaux iront à l’intérieur des terres.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Vous avez appelé les sénateurs à devenir les acteurs de la promotion de cette conférence. Nous le serons. À cet égard, les Français de l’étranger peuvent se montrer utiles, en particulier notre réseau de lycées français qui scolarisent les enfants des élites locales. Ainsi, je soutiens l’action menée par le lycée français de Milan avec son homologue de Dakar, la côte de Saint-Louis du Sénégal étant directement menacée.

**M. Laurent Fabius, ministre.** – Merci pour vos questions et vos observations. Celles-ci n’appellent guère de commentaires. Si je réponds de façon lacunaire à celles-là, c’est par manque de temps.

Monsieur Deneux, je ne suis pas diplomate de profession... Nous avons établi une carte politique des pays très « allants », réticents et très réticents, à partir de laquelle nous bâtirons des coalitions et proposerons des termes d’échanges, au niveau européen comme à l’échelle du monde.

Je ne suis pas optimiste, mais volontariste. Je mesure les difficultés. Zorro, que je sache, n’est pas dans cette salle ! Je pratique l’optimisme de la volonté et de la nécessité.

Nous essaierons d’utiliser la base commune que constitue l’UPM. Avec l’Afrique, les choses avancent assez bien. Lors du sommet de l’Élysée, début décembre 2013, nous avons passé un accord avec tous nos amis africains, afin aborder ensemble ces questions. Ce travail n’est pas fini, mais je constate beaucoup de bonnes volontés. Dès lors que nous serons unis avec nos amis africains, nous serons en meilleure position pour parler avec le pôle des 77 dans son ensemble.

Le financement est l’une des clés de la conclusion d’un accord. L’objectif est d’obtenir, avant la fin 2014, une capitalisation ambitieuse du Fonds vert, afin de rendre opérationnel cet instrument dont la création a été décidée il y a quatre ans. Nous prévoyons de lui affecter une part significative du revenu de la taxe sur les transactions financières (TTF). Il s’agit d’un engagement collectif de cent milliards de dollars par an, qui peut paraître énorme, mais agrège ressources publiques et privées. Au-delà, il faut que les négociations proposent un cadre transparent et harmonisé de portage des flux financiers. Le travail a commencé. L’objectif est à notre portée. Je demanderai à Mme Tubiana de se pencher sur ces aspects financiers, qui seront au cœur de l’accord de 2015.

Mme Conway-Mouret m'a interrogé sur le financement de la conférence elle-même. Nous y travaillons. Cela dépendra du cahier des charges des Nations Unies, en cours de négociation, du nombre de participants, du concept de la conférence. Nous devons faire preuve d'éco-responsabilité, de capacité d'innovation, et d'une certaine modestie. Le programme de financement sera inscrit aux projets de lois de finances pour 2015 et pour 2016. Il y aura un coût, qui sera aussi un investissement, au sens le plus noble, pour la France. J'ajoute qu'il y aura des retombées, pour la capitale et pour l'ensemble de la région, avec 20 000 personnes officiellement présentes, plus quelques dizaines de milliers d'autres. Dès que ce coût, qui sera non négligeable, sera précisé, je vous en informerai.

Monsieur Teston, les propositions de la Commission sont intéressantes et nous avons avancé, au niveau de l'Union européenne. Ainsi, la position de la Pologne, très dépendante de la Russie et qui dispose de ressources en charbon, a évolué : le Premier ministre Tusk a déclaré, au regard de la situation en Ukraine, qu'il fallait aller vers une politique énergétique européenne. La prise de conscience de la nécessité d'une telle politique progresse, avec pour objectifs un coût plus bas, une sécurité des approvisionnements et une compatibilité avec les objectifs climatiques. Or, comme l'a relevé récemment Gérard Mestrallet dans *Le Monde*, en Europe, le coût actuel de l'énergie est élevé, la sécurité n'est pas assurée et la part du charbon est plus importante qu'auparavant. Nous nous mobilisons pour faire évoluer l'Union européenne dans le bon sens.

Quant à la Chine, vous souvenez-vous qu'il a été décidé d'appliquer la circulation alternée à Paris, parce que la pollution y était de 10 % à 20 % supérieure au seuil réglementaire ? J'étais à Pékin ce jour-là et la pollution y était de 18 fois ce seuil ! Nous en avons parlé avec le président Xi, le premier ministre Li : c'est une vraie préoccupation, sanitaire, mais aussi économique, sociale et politique. Les dirigeants chinois, qui sont intelligents et sensibles à ce problème, ont décidé de faire évoluer les choses. J'ai plaidé auprès du président Xi et je retourne en Chine dans une dizaine de jours, pour que la Chine fasse connaître cette évolution, de nature à changer la donne mondiale, lors de la conférence de Ban Ki-Moon.

Monsieur Rome, vous avez évoqué le canal Seine-Nord Europe... Il y a d'autres équipements possibles. Il faut une cohérence, en effet, entre les objectifs affichés et les équipements réalisés ou pas.

Monsieur Pozzo di Borgo, Michel Rocard est en effet ambassadeur pour les pôles, sujet passionnant, qu'il maîtrise parfaitement et pour lequel la France est active.

Madame Aïchi, je dois vous avouer ne pas avoir lu votre livre vert sur la défense...

**Mme Leila Aïchi.** – Le voici !

**M. Laurent Fabius, ministre.** – Je vais en parler à mon collègue Jean-Yves Le Drian, non pour me défausser, mais parce que vos propositions me paraissent très intéressantes et utiles et que son ministère, en particulier, peut certainement apporter sa contribution aux objectifs de la conférence.

Oui, Monsieur Nègre, nous devons fournir un effort de pédagogie. Nous ne nous y sommes pas encore attelés, mais nous allons nous y mettre. Nous pouvons en effet agir dans

le secteur des transports, que vous connaissez bien, comme moi, car je fus président d'agglomération.

Vous avez raison, Madame Didier, la question sociale est importante et il faut impliquer toutes les forces, y compris syndicales, qui sont demanderesses.

Sur l'enthousiasme écologique de l'Australie et du Canada, il y a, en effet, des marges de progression. Le gouvernement australien a changé. Le nouveau Premier ministre avait fait campagne contre la taxe carbone. Le Canada, lui, n'a pas varié. L'Australie préside le G 20. Nous avons demandé l'inscription à l'ordre du jour, qui n'était pas spontanée, de la question climatique. Quant au Canada, si les États-Unis bougent, il est probable qu'il évolue à son tour. Ces deux pays font partie de ceux qui, sur notre planisphère, restent à convaincre.

Sur les médias, je rappellerai cette anecdote que j'ai lue dans les mémoires de Georges Pompidou et qui n'a pas pris une ride : aux temps de l'ORTF, dans les années soixante-dix, Mme Claude Pompidou inaugure un hôpital en Bretagne ; l'antenne locale demande au siège s'il faut filmer ; « seulement si incident » répond le télégramme. Tout est dit ! N'allons pas contre les médias, ne nourrissons pas, bien sûr, l'illusion de les contrôler, mais efforçons-nous de les sensibiliser et faisons en sorte que les aspects majoritaires soient au moins aussi intéressants que les à-côtés. Cela demande beaucoup de réflexion et de technique.

Madame Jouanno, vous étiez à Copenhague et votre expérience est utile. Sur l'Afrique, j'ai répondu. Mon homologue brésilien a négocié Rio et cela se sent : il en connaît beaucoup plus long que moi. Le Brésil tient une position très forte, qui est parfois un peu difficile à cerner. Nous ferons le maximum pour qu'il soit de notre côté, celui de l'action.

Toutes les collectivités sont concernées, communes, départements, régions, évidemment. En octobre se tiendra une grande réunion des régions, à laquelle participera M. Schwarzenegger, en sa qualité d'ancien gouverneur de Californie. Je compte beaucoup sur les régions.

Oui, Madame Garriaud-Maylam, les lycées français à l'étranger ont un rôle à jouer. J'ai demandé à Mme Farnaud-Defromont, directrice de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger de mettre ces questions à leur ordre du jour, ce qu'ils font volontiers.

La commissaire européenne, Mme Hedegaard, connaît très bien le sujet, qu'elle continuera à suivre, mais son mandat arrive à son terme. Son successeur jouera un rôle très important. Elle connaît les difficultés, européennes et mondiales. Elle a eu raison de rappeler que le succès n'est pas assuré.

Vous aurez à débattre du traité transatlantique. A l'approche des élections européennes, plusieurs articles en traitent dans la presse, ce qui n'est pas illégitime. La plupart vont dans le même sens. J'ai vu ce matin à Paris le négociateur américain. Quel est l'objectif, pour l'Europe, pour la France ? Obtenir une part plus importante du marché américain, vendre plus de produits agricoles, d'appellations d'origine contrôlée (AOC), pénétrer davantage des marchés publics qui ne nous sont ouverts qu'à 20 % – quand les nôtres le sont à 85 %, dit-on. Les risques existent : que l'audiovisuel, pour l'instant exclu du champ de la négociation, soit réintroduit ; que nos préférences collectives (refus du poulet frelaté, des OGM, etc.) soient finalement ignorées ; que les États fédérés ne s'estiment pas liés par les engagements que nous négocions avec la seule fédération ; que l'instance d'appel manque d'objectivité, etc.

Je comprends que certains points de la négociation soient tenus secrets. Celle-ci ayant lieu tous les trois mois, le gouvernement viendra, à la même fréquence, rendre compte à l'Assemblée nationale et au Sénat de son avancement. Il vous appartiendra, lorsqu'elle aura abouti, de dire oui ou non. Au stade où nous en sommes, je n'ai pas d'idée préconçue. Si nos objectifs sont atteints et les risques évités, il faudra s'en féliciter. Sinon, il conviendra de rejeter l'accord. Il est trop tôt pour s'en faire une idée, d'autant que, selon le négociateur américain, il ne faut espérer aucune avancée significative avant l'an prochain, en raison des élections de mi-parcours ayant lieu aux États-Unis à la fin de cette année. Le commerce euro-américain représente 40 % du commerce mondial. Si nous pouvons saisir une chance d'aller chercher outre-Atlantique des points de croissance, ne la laissons pas passer ! Je ne puis, en cet instant, prédire si elle adviendra.

**M. Raymond Vall, président de la commission du développement durable.** – Nous vous remercions.

*La séance est close à 18 heures 05.*

**Mercredi 7 mai 2014**

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

*La réunion est ouverte à 9 heures 30*

### **Approbation de l'accord entre la France et le Gouvernement du Canada relatif à la mobilité des jeunes - Examen du rapport et du texte de la commission**

**La commission examine le rapport de M. Jean-Claude Requier et le texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 500 (2013-2014) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Canada relatif à la mobilité des jeunes.**

**M. Daniel Reiner, président, en remplacement de M. Jean-Claude Requier, rapporteur.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, nous examinons ce matin le projet de loi autorisant la ratification de l'accord franco-canadien relatif à la mobilité des jeunes qui a été adopté il y a deux jours à l'Assemblée nationale.

Malheureusement, notre excellent collègue rapporteur, M. Jean-Claude Requier, accompagne actuellement une délégation de notre commission au Vietnam. Il m'a donc communiqué son intervention que je m'appête à vous lire.

L'accord, soumis à votre examen, a été conclu le 14 mars 2013. Il doit se substituer au précédent traité relatif aux échanges de jeunes qui avait été signé en 2003.

C'est donc un accord qui tire un bilan d'application des dix dernières années en matière de mobilité des jeunes tout en améliorant le dispositif en vigueur.

C'est tout d'abord un accord unique, compte tenu des liens historiques et anciens existant entre les deux pays.

Rappelons que l'étroite collaboration franco-canadienne s'est déjà matérialisée par la conclusion de plus de quatre-vingt-dix accords internationaux dans de nombreux domaines.

Récemment, le « partenariat franco-canadien » a, à nouveau, été consacré dans un Programme de coopération renforcée du 14 juin 2013, concernant les secteurs économiques, la défense, le dialogue politique, la culture, les domaines scientifique et universitaire.

Cet accord est toutefois unique car il se distingue des accords traditionnels en matière de mobilité des jeunes. Ces derniers portent soit sur les séjours de découverte culturelle, soit sur l'échange de jeunes professionnels, ou encore les stages ou les cursus inter-universitaires.

Or l'accord franco-canadien couvre l'ensemble de ces domaines. Il favorise la circulation des jeunes de 18 ans à 35 ans entre la France et le Canada pour acquérir une formation universitaire ou travailler ou effectuer des stages ou encore effectuer un séjour de découverte dans l'autre pays.

Les programmes sont les suivants :

- le programme « Jeunes professionnels » destiné aux Français et Canadiens souhaitant se rendre dans l'autre pays, dans le cadre d'un contrat de travail à durée déterminée pour approfondir leurs connaissances linguistiques et culturelles de ce pays ;

- le programme « cursus universitaire » au profit des étudiants canadiens désireux d'accomplir une partie de leur cursus dans un établissement français dans le cadre d'un accord inter-universitaire ;

- le programme « Stage » dédié aux étudiants français et canadiens inscrits dans un établissement d'enseignement secondaire ou supérieur souhaitant accomplir un stage pratique, en lien avec leur cursus ;

- et enfin le programme « Vacances travail » pour les jeunes Français et Canadiens désireux d'effectuer un séjour de découverte touristique et culturelle tout en étant autorisés à travailler occasionnellement pour compléter leurs ressources financières.

La portée de l'Accord est donc particulièrement étendue.

C'est un accord qui tire les leçons du passé.

À un moment où les critiques sur l'inflation normative, le caractère parfois bavard, inutile et complexe de la règle, préconisent de tenir compte du passé, voici un texte qui perfectionne le dispositif existant pour renforcer la mobilité des jeunes.

Rappelons au titre de ce bilan que la France constitue le quatrième pays d'accueil des étudiants canadiens avec environ 2 000 étudiants canadiens dans les établissements d'enseignement supérieur français pour la période 2012-2013 (dont plus de la moitié en provenance du Québec).

C'est bien mais c'est à la fois peu par rapport aux 14 000 jeunes français qui ont choisi l'un de ces programmes de l'Accord de 2003 pour séjourner au Canada.

C'est pourquoi un nouvel accord a été négocié afin de renforcer le dispositif en vigueur.

Son périmètre est plus étendu qu'en 2003 car sont désormais inclus dans la catégorie des « jeunes professionnels » les Français inscrits dans le programme de volontariat international en entreprises, les VIE, ce qui n'était pas le cas en 2003.

La durée des séjours des différentes catégories sous le nouvel accord est portée de 12 mois à 24 mois pour l'ensemble des personnes bénéficiaires.

Une prolongation de cette durée de 12 mois supplémentaires est possible pour certaines catégories. Il s'agit des étudiants français ou canadiens souhaitant accomplir dans l'autre pays un stage pratique en lien avec leur cursus d'études.

Cette prolongation est également ouverte aux étudiants canadiens voulant accomplir une partie de leur cursus dans un établissement français en vertu d'un accord inter-universitaire.

Par ailleurs, comme en 2003, ces personnes peuvent bénéficier, au titre du nouvel Accord, d'un second séjour d'une durée maximale de 12 mois.

Le texte de 2013 est plus souple car il n'impose plus au bénéficiaire de retourner dans son pays avant d'effectuer la nouvelle période de stage ou d'études. Ces séjours peuvent être désormais continus ou discontinus, quel qu'en soit l'ordre.

Les formalités administratives sont également considérablement simplifiées. L'obligation d'obtenir une autorisation préalable de travail est supprimée ainsi que l'obligation d'obtention du visa de la convention de stage pour les stagiaires.

C'est aussi un accord particulièrement favorable aux jeunes Français.

Je ne citerai que deux dispositions. Les autorités canadiennes ont proposé d'octroyer des documents de séjour et de travail de deux ans aux bénéficiaires français, les dispensant de nouvelles démarches administratives, en cas de prolongation de séjour.

Par ailleurs, les jeunes Français pourront se maintenir sur le territoire canadien au terme d'une année, sans être obligés de revenir en France.

Pour l'ensemble de ces raisons, en insistant sur le caractère unique de l'accord, je vous propose d'adopter le projet de loi le ratifiant. Cet accord répond encore mieux qu'en 2003 aux besoins des jeunes d'effectuer des expériences professionnelles, des stages, des cursus universitaires et des séjours culturels dans le pays dont ils ne sont pas ressortissants.

Je vous propose également de prévoir son examen en séance publique en forme simplifiée, le 15 mai.

Voilà pour l'intervention de M. Requier. En ce qui me concerne, je relève surtout le déséquilibre entre les 14 000 étudiants français accueillis au Canada et les 2 000 étudiants canadiens en France.

**Mme Nathalie Goulet.** – Un dispositif semblable à celui du présent accord avec le Canada serait nécessaire pour les étudiants français aux Etats-Unis, qui sont confrontés à de

lourdes formalités administratives, notamment lorsqu'ils souhaitent travailler pour financer leurs études, particulièrement coûteuses.

**M. Jean-Pierre Cantegrit.** – De nombreux jeunes Français étudient au Canada, des établissements comme HEC Montréal en accueillent un grand nombre. La Caisse de sécurité sociale des Français de l'Étranger que je préside les assure pour partie pendant leur séjour. A l'inverse des États-Unis, le Canada se montre très accueillant pour les étudiants français. En ce qui concerne le faible nombre d'étudiants canadiens en France, c'est un problème plus large qui est celui de l'accueil des étudiants étrangers en France, sur lequel il reste beaucoup à faire.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – J'ai rencontré en février dernier de jeunes Français qui séjournent au Canada dans le cadre du « programme vacances travail » (PVT), lequel a fait l'objet d'une importante campagne de communication. Certains pensaient que cette formule allait leur permettre de décrocher rapidement un contrat de travail à durée indéterminée ; or, le Canada n'est pas l'eldorado qu'on promet pour les jeunes diplômés. En outre, le temps dont ils disposent dans ce cadre est trop court, les permis étant limités à un an. Il faudrait porter leur durée à deux ans. Par ailleurs, il est vrai que la réciprocité n'existe pas et que la France a un effort à faire en matière de présentation des atouts de son enseignement supérieur et des conditions d'accueil des étudiants étrangers.

*À l'issue de la présentation du rapporteur, la commission a adopté le rapport ainsi que le projet de loi précité.*

*Elle a proposé que ce texte fasse l'objet d'une procédure d'examen simplifié en séance publique, en application des dispositions de l'article 47 de la loi relative au règlement du Sénat.*

**Approbation de l'accord instituant le Consortium des centres internationaux de recherche agricole en qualité d'organisation internationale et approbation de l'accord entre la France et le Consortium des centres internationaux de recherche agricole relatif au siège du Consortium et à ses privilèges et immunités sur le territoire français - Examen du rapport et des textes de la commission**

**La commission examine le rapport de M. André Trillard et les textes proposés par la commission pour le projet de loi n° 501 (2013-2014) autorisant l'approbation de l'accord instituant le Consortium des centres internationaux de recherche agricole en qualité d'organisation internationale et le projet de loi n° 502 (2012-2013) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Consortium des centres internationaux de recherche agricole relatif au siège du Consortium et à ses privilèges et immunités sur le territoire français.**

**M. André Trillard, rapporteur** – Monsieur le Président, mes chers collègues, nous examinons ce matin deux textes, adoptés par l'Assemblée nationale, il y a deux jours. Ils autorisent l'approbation de deux accords dans le domaine de la recherche agricole internationale.

C'est l'aboutissement d'une montée en puissance d'un réseau de centres internationaux de recherche que consacrent ces deux textes. C'est aussi une opportunité considérable pour la France de jouer un rôle déterminant en ce domaine.



En effet, les textes portent :

- d'une part, sur un accord octroyant un nouveau statut à ce réseau de centres internationaux de recherche agricole ;
- et d'autre part, sur son accord de siège.

J'ai deux observations sur les enjeux de ces textes :

1) Le premier accord, qui date du 13 septembre 2011, constitue la reconnaissance formelle de ce réseau comme opérateur majeur dans le domaine de la recherche agricole internationale. Il le transforme en organisation internationale.

2) Le second accord, en date du 4 mars 2013, tend à placer la France au rang d'acteur majeur en cette matière car il désigne Montpellier comme siège de l'Organisation.

1) Le premier accord signe l'aboutissement d'un long processus de collaboration mondiale en matière de recherche agricole qui a été mis en œuvre dès 1971 avec la création du groupe consultatif pour la recherche agricole internationale, le CGIAR.

À l'origine, ce groupe ne comprenait que quatre centres de recherche :

- l'IRRI, l'Institut international de recherches sur le riz (IRRI), aux Philippines,
- le CIMMYT, Centre international d'amélioration du maïs et du blé au Mexique,
- le CIAT, Centre international d'agriculture tropicale en Colombie,
- et le CIP, Centre international de la pomme de terre au Pérou.

La création de ces centres a été inspirée par la « révolution verte » menée au Mexique en 1943. Il s'agit d'une politique visant à réduire le risque de famine, en faisant évoluer les agricultures des pays en développement vers l'utilisation de céréales à haut potentiel de rendements.

Le 19 mai 1971, 18 pays dont la France, ont créé le CGIAR qui compte désormais 15 centres de recherche,

- à travers le monde : en Indonésie, en Malaisie, en Inde, au Sri Lanka, au Liban, au Kenya, au Nigeria, au Bénin, aux Etats-Unis et en Italie,

- dans des domaines aussi variés que l'agriculture tropicale, celle des zones arides, la gestion de l'eau et les politiques alimentaires.

Soutenu principalement par des donateurs étatiques, ce réseau coordonne les efforts internationaux de recherche agricole afin de réduire la pauvreté et assurer la sécurité alimentaire dans les pays en développement.

En 2009, le CGIAR se réforme pour deux raisons. Son mode de gouvernance était trop complexe. Les nouveaux défis écologiques exigeaient une plus grande ouverture à l'ensemble des acteurs de la recherche agricole.

Ce partenariat mondial de recherche s'est alors doté d'une gouvernance unique.

En effet, l'architecture du réseau CGIAR repose depuis 2010 sur deux piliers :

- le premier pilier est le Consortium, structure unique de gouvernance qui regroupe les 15 centres. Il constitue le pilote stratégique et opérationnel des centres. Le Consortium conçoit un cadre de stratégie qu'il met en application lors de l'élaboration des programmes de recherche mondiaux. Ces derniers sont au nombre de seize. A titre d'illustration je citerai le programme sur l'amélioration des rendements des céréales en zones arides.

- le second pilier est constitué d'un Fonds. C'est le pilote financier. Il centralise les différentes donations des Etats faites au Consortium. Il est géré par la Banque mondiale.

La mise en œuvre de la réforme a eu pour effet d'accroître la confiance des donateurs. Le budget est ainsi passé de 500 millions de dollars en 2008 à 1 milliard de dollars en 2013.

La montée en puissance du Consortium, comme en témoigne son budget ainsi que les 10 000 agents répartis dans le monde dans les différents centres de recherche, a posé la question de son institutionnalisation.

De ce point de vue, la réforme structurelle de 2009 a prévu, dans un premier temps, d'octroyer au Consortium, le statut particulier de joint venture, c'est-à-dire d'entreprise commune.

Cependant, cette forme juridique n'a qu'une vocation transitoire. Seul le statut d'organisation internationale peut permettre au Consortium de gagner pleinement en autonomie et en efficacité.

En lui conférant la personnalité juridique, distincte de celle de ses centres, le Consortium peut ainsi être partie à d'autres accords, disposer de l'autonomie de gestion comptable et financière, recruter du personnel et ester en justice. Le Consortium devient également redevable formellement devant ses membres et ses partenaires financiers.

2) Quant au second accord, l'accord de siège, il renforce la position de la France comme acteur majeur dans le domaine de la recherche agricole. La ville de Montpellier a été choisie pour accueillir le Consortium.

Rappelons que la recherche agronomique à l'international constitue un domaine d'action privilégié et constant de la France. La Commission de la Recherche Agricole Internationale, la CRAI, instituée en 1978, incarne cette excellence. Elle a pour rôle de définir les positions de la France en ce domaine.

Or, l'expertise française est très recherchée en matière de biodiversité, d'amélioration des productions végétales et animales et de gestion durable des ressources naturelles.

Si les deux dispositifs, celui de la CRAI et celui du Consortium, sont distincts, ils sont, toutefois, très liés. Les organismes français de recherche comme le Cirad, l'INRA ou l'IRD collaborent régulièrement et étroitement avec le Consortium.

En fixant le siège du Consortium à Montpellier, le second accord renforce les liens ainsi noués avec la France, membre fondateur du CGIAR.

La localisation sur le site d'Agropolis International a fait l'objet d'un appel d'offres international qui s'est achevé le 7 octobre 2010. Montpellier était en compétition avec Addis-Abeba, Nairobi, New Delhi et Rome. Le programme scientifique ainsi que l'offre immobilière française se sont révélés être les meilleurs.

Le pôle scientifique représenté par Agropolis International constitue une des plus grandes communautés scientifiques mondiales dans les domaines de l'agriculture, l'alimentation, la biodiversité et l'environnement.

Ce pôle réunit plus de 3 000 chercheurs au sein d'établissements, tels que le Cirad, l'IRD, l'INRA, l'IRSTEA, l'Ifremer, l'IAMM, Montpellier Sup'Agro et les Universités de Montpellier, Nîmes et Perpignan.

S'agissant du volet immobilier de l'offre de Montpellier, la région Languedoc-Roussillon a entrepris de construire un bâtiment de 800 mètres carrés, à l'usage du Consortium. Ce bâtiment doit être inauguré le 2 juin 2014.

Quant au personnel travaillant au siège, on dénombre 37 personnes dont 6 français en 2014.

Conformément à l'accord de siège, ces personnels bénéficieront des immunités et privilèges liés traditionnellement au statut d'organisation internationale. Ces derniers sont strictement limités à l'intérêt du bon fonctionnement de l'organisation et non à leur avantage personnel. Ils n'empêcheront pas la France de prendre les mesures utiles à la sécurité et à la sauvegarde de l'ordre public.

En conclusion, pour l'ensemble de ces raisons,

- et en insistant sur l'opportunité pour la France de contribuer aux missions du Consortium qui sont de permettre à la recherche agricole internationale de nourrir les populations les plus pauvres, tout en préservant l'environnement et la biodiversité,

- je vous propose d'adopter les deux projets de loi visant à ratifier l'accord octroyant le statut d'organisation internationale au Consortium et son accord de siège, et de prévoir leur examen en séance publique en forme simplifiée, le 15 mai.

**Mme Nathalie Goulet.** – Combien de temps aura-t-il fallu pour ratifier ces conventions ?

**M. André Trillard, rapporteur** – L'accord instituant le consortium a été signé le 13 septembre 2011, l'accord de siège le 4 mars 2013. Ils ont été transmis à l'Assemblée nationale le 5 février 2014, adoptés le 5 mai et transmis le 6 mai.

*À l'issue de la présentation du rapporteur, la commission a adopté le rapport ainsi que les projets de loi précités.*

*Elle a proposé que ces textes fassent l'objet d'une procédure d'examen simplifié en séance publique, en application des dispositions de l'article 47 de la loi du règlement du Sénat.*

## **Approbation de l'accord relatif à l'hébergement et au fonctionnement du centre de sécurité Galileo - Examen du rapport et du texte de la commission**

**La commission examine le rapport de M. Bertrand Auban et le texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 499 (2013-2014) autorisant l'approbation de l'accord relatif à l'hébergement et au fonctionnement du centre de sécurité Galileo.**

**M. Bertrand Auban, rapporteur.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, l'accord que je vous présente porte sur l'installation sur le territoire français et le fonctionnement du centre de surveillance de la sécurité de Galileo, qui est le système européen de radionavigation par satellites. Il s'agit d'un accord de siège passé avec l'Union européenne.

Conçu sur le modèle du GPS américain, le projet Galileo prend naissance au début des années 2000 et vise à doter l'Union européenne d'une autonomie en matière de géolocalisation, technologie désormais indispensable dans de nombreux domaines tant civils que militaires.

Ce projet a connu un démarrage difficile en raison de son mode de financement initial, un partenariat public privé (PPP), qui compliquait sa gouvernance. C'est à compter de 2007, après dissolution du PPP et reprise en main par la Commission européenne, que Galileo, désormais exclusivement financé sur fonds publics européens, monte enfin en puissance, les différents segments du programme étant attribués par des appels d'offres. Au final, ce sont 13 milliards d'euros (dont 7 milliards qui viennent d'être alloués sur la période 2014-2020) qui seront consacrés par l'Union européenne à Galileo, qui devient ainsi le premier grand programme européen d'infrastructure dans le domaine civil. À ce jour, quatre satellites ont été lancés sur les trente qui composeront la constellation (vingt-six satellites opérationnels et quatre satellites de secours). Le lancement de deux autres satellites, fabriqués par l'entreprise allemande OHB, devrait intervenir cette année, avec un certain retard.

S'il garantit, d'un point de vue stratégique, l'autonomie de l'Union européenne en matière de radionavigation (l'Europe aura la capacité d'être indépendante en cas de défaillance ou d'interruption volontaire du GPS), Galileo n'a pas vocation à se substituer au système américain, mais sera utilisé de manière combinée avec ce dernier, pour en améliorer la fiabilité et la précision. L'interopérabilité de Galileo avec le GPS a d'ailleurs fait l'objet d'un accord avec les Etats-Unis, signé en 2004. Il est possible que l'interopérabilité soit prévue par la suite avec d'autres systèmes de radionavigation, comme le GLONASS russe et le COMPASS chinois.

J'en reviens maintenant au texte que nous examinons. Le centre de sécurité Galileo est l'une des infrastructures terrestres nécessaires au fonctionnement de la constellation. Il aura pour mission d'assurer la sécurité du système et notamment celle des clés nécessaires à l'utilisation du service gouvernemental sécurisé « PRS » (« public regulated service »), dont l'utilisation sera réservée aux autorités publiques. En cas de crise, le centre de sécurité aura pour tâche d'appliquer les instructions émanant du conseil de l'Union européenne. Il lui incombera aussi d'analyser les menaces et vulnérabilités pesant sur Galileo.

Il convient de noter l'existence d'autres infrastructures terrestres : outre une vingtaine de stations de réception ou de transmission réparties sur le territoire européen à l'échelle mondiale, il faut citer deux centres de contrôle, basés respectivement à Oberpfaffenhofen en Allemagne et à Fucino en Italie, qui interviendront pour l'émission des

signaux et le positionnement des satellites, ainsi qu'un centre de service dédié à l'interface avec les utilisateurs, qui sera implanté à Madrid.

Le centre de sécurité recouvre, quant à lui, deux sites : un site principal qui est implanté en France à Saint-Germain-en-Laye, dans l'enceinte du Camp des Loges, et qui fait l'objet du présent accord, et un site de secours, installé à Swanwick, au Royaume-Uni. Pour la France, il était important d'accueillir ce centre sur notre territoire dans la mesure où il sera le garant de la confiance accordée à l'ensemble du système.

L'accord prévoit que la France fournit l'infrastructure et définit des règles à respecter pour sa construction (durée de vie, spécifications environnementales et de sécurité, réseaux de communication...). Il stipule que les équipements, notamment les équipements opérationnels, sont à l'inverse fournis par l'Union européenne. Construite sur un terrain du ministère de la Défense, l'infrastructure, qui restera la propriété de la France, a été achevée à l'été 2013 et mise à disposition en septembre 2013 par une convention de site. La construction du bâtiment, incluant son système de chauffage, sa climatisation et son dispositif d'accès sécurisé, a représenté pour le budget français un investissement de 4,7 millions d'euros, montant auquel il conviendra d'ajouter environ 30 000 euros de dépenses annuelles sur trente ans, destinées à assurer l'entretien de l'infrastructure.

En retour, la France devrait bénéficier de l'activité indirecte générée par le centre (fournitures courantes, maintenance, contrats..) pour un montant évalué à 2 millions d'euros par an par l'étude d'impact.

Le centre sera exploité par l'agence du GNSS européen, qui est l'autorité européenne de surveillance des programmes de radionavigation par satellites, basée à Prague.

L'agence emploiera sur le site de Saint-Germain-en-Laye une équipe de 26 personnes, auxquelles s'ajoutera le personnel des entreprises sous-traitantes, ce qui représente une quarantaine d'intervenants sur le site. À cet égard, l'accord prévoit, de manière classique, l'application au bénéfice du personnel statutaire du protocole européen n° 7 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne (qui implique notamment l'immunité de juridiction pour les actes accomplis dans ses fonctions, l'exemption des règles et formalités relatives à l'immigration, des facilités monétaires et de change), l'application du régime de sécurité sociale des fonctionnaires européens ainsi que l'exonération des impôts directs sur le revenu (en contrepartie du paiement d'un impôt européen spécifique). Quant à l'agence, elle est exonérée d'impôts directs, de TVA et de droits de douanes.

Par ailleurs, l'accord comporte un certain nombre de dispositions visant à assurer la sécurité du site : limitation des accès, inviolabilité des bâtiments et des archives, protection des communications officielles... En particulier, l'article 6 de l'accord confère au site le statut d'« infrastructure critique européenne », qui s'est traduit en France par la création d'un « point d'importance vitale » (PIV) impliquant des mesures de protection particulières.

Enfin, aux termes de l'accord, la base de défense Ile-de-France fournira au centre un certain nombre de prestations liées à l'environnement du Camp des Loges (accueil-filtrage, sécurité, service courrier, facilités diverses) en contrepartie desquelles l'agence s'acquittera d'une redevance annuelle forfaitaire de 40 000 euros.

Pour conclure, je vous propose d'adopter le projet de loi autorisant la ratification de cet accord, qui constitue un accord de siège pour l'installation en France du centre de sécurité

Galileo, ce dont nous ne pouvons que nous féliciter. Il sera examiné par le Sénat en séance publique, le jeudi 15 mai 2014 à 9 heures 30, selon la procédure simplifiée.

**M. Alain Gournac.** – J’ai visité ce centre de sécurité la semaine dernière. Le département des Yvelines est très fier de l’accueillir sur son territoire. L’installation sur une base militaire est importante car elle permettra au centre de bénéficier d’une sécurité renforcée (patrouilles de nuit, gendarmes notamment), à laquelle s’ajoute la protection conférée par le statut de « point d’importance vitale ».

**M. Daniel Reiner.** – Galileo est l’un des rares grands projets que l’Union européenne a réussi à mettre en œuvre.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Le personnel employé par le centre sera-t-il français ? La présence d’un lycée international à Saint-Germain-en-Laye a-t-elle été un atout ?

**M. Bertrand Auban.** – Le personnel comptera sans doute des Français et des ressortissants d’autres Etats membres. Le choix du site de Saint-Germain-en-Laye est un choix de la Commission européenne, sur proposition de la France.

**M. Alain Gournac.** – La présence à Saint-Germain-en-Laye d’un lycée international était effectivement mentionnée dans le dossier de l’offre présentée par la France.

*À l’issue de la présentation du rapporteur, la commission a adopté le rapport ainsi que le projet de loi précité.*

*Elle a proposé que ce texte fasse l’objet d’une procédure d’examen simplifié en séance publique, en application des dispositions de l’article 47 de la loi relative au règlement du Sénat.*

### **Nomination d’un rapporteur**

#### **La commission nomme rapporteur :**

*Mme Hélène Conway-Mouret pour le projet de loi n° 403 (2013-2014) autorisant l’adhésion de la France à l’accord portant création de la Facilité africaine de soutien juridique.*

### **Contrôle de la mise en application des lois - Communication**

**M. Daniel Reiner, président.** – Mes chers collègues, comme vous le savez fort bien, l’essentiel de l’activité législative de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées consiste en l’examen de projets de loi autorisant la ratification ou l’approbation de traités ou accords internationaux.

Ainsi, au cours de l’année parlementaire 2012-2013, le Sénat a adopté en séance publique 55 accords internationaux relevant de la compétence de la commission.

Certains de ces accords n’ont pas encore été examinés par l’Assemblée nationale et les lois n’ont donc pas toutes été promulguées, mais peu importe puisque dans tous les cas, ces conventions et accords ne sont pas pris en compte dans le contrôle de la mise en application des lois.

À côté des conventions et accords que je viens d'évoquer, la Commission a examiné, en tant que commission saisie au fond, un seul projet de loi intéressant les questions de défense ou d'affaires étrangères pendant la période de référence, soit du 1er octobre 2012 au 30 septembre 2013 : le projet de loi n° 328 (2006-2007) portant application du protocole additionnel à l'accord entre la France, la Communauté européenne de l'énergie atomique et l'Agence internationale de l'énergie atomique relatif à l'application de garanties en France, signé à Vienne le 22 septembre 1998.

Toutefois, ce texte ne compte pas au nombre des lois promulguées pendant la période observée, puisque l'Assemblée nationale ne l'a pas encore examiné à ce jour.

Je vous rappelle que notre commission l'a examiné le 4 juin 2013. Il a été ensuite adopté par le Sénat, en première lecture, le 2 juillet 2013, puis transmis à l'Assemblée nationale le 23 juillet 2013.

A la date du 31 mars 2014, puisque la commission sénatoriale pour le contrôle et l'application des lois nous demande de prendre en compte les textes d'application publiés jusqu'à cette date, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées continuait de suivre l'application de 11 lois adoptées jusqu'au 30 septembre 2013 et inapplicables à des degrés divers. La plus ancienne date de 1994.

À titre liminaire, on peut déjà noter :

– que dans le stock des lois suivi par la commission qui ne sont pas 100 % applicables, aucune loi n'a été adoptée ou n'est devenue totalement applicable pendant la période considérée, soit entre le 1er octobre 2012 et le 30 septembre 2013 ;

– et que parmi les mesures d'application prises entre le 1er octobre 2012 et le 31 mars 2014, on compte :

- un décret simple modifiant un décret déjà pris (décret n 2013-352 du 24 avril 2013 modifiant le décret n°2005-764 du 8 juillet 2005 portant attribution d'une indemnité d'accompagnement de la reconversion);

- le rapport annuel au Parlement sur l'exécution de la loi de programmation militaire pour les années 2009-2014 ;

- ainsi que 2 rapports d'évaluation dont je vous reparlerai dans quelques instants.

Pour la suite de mon propos, je me contenterai de quelques observations, puisque aucune loi relevant du secteur de compétence de la commission n'a été promulguée au cours de la session 2012-2013.

Ainsi, s'agissant du stock antérieur des 11 lois en attente d'application, il faut noter que la majorité de ces lois sont partiellement applicables et 5 d'entre elles avec des taux d'application relativement élevés :

– 1 loi applicable à 87 % ;

– 2 lois applicables à 83 % ;

– 1 loi applicable à 75 % ;

– et 1 loi applicable à 50 %.

En revanche, je continue de regretter que la loi n° 2011-892 du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure demeure totalement inapplicable puisqu' aucune des 4 mesures d'application prévues n'a été prise à ce jour.

À ce sujet, je vous informe mes chers collègues, si vous ne le savez pas déjà, que cette loi fera l'objet, cette année, d'un rapport d'information de la part de la Commission sénatoriale pour le contrôle et l'application des lois. C'est avec beaucoup d'intérêt que, tout comme vous, je lirai ses conclusions.

Puisque j'évoque cette commission récemment créée, je tiens également à mentionner son rapport d'information publié en septembre 2013 et intitulé « L'indemnisation des victimes des essais nucléaires français : une loi qui n'a pas encore atteint ses objectifs ».

Il dresse un constat « – pour le moins réservé – », et là je cite le communiqué de presse du 19 septembre 2013, de l'application de la loi n°2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français. La commission partage d'autant plus volontiers les conclusions de ce rapport que le ministre de la défense a été questionné à 14 reprises sur ce sujet pendant la période de référence, tout comme ce fut le cas au cours de la session précédente.

Parlons maintenant des rapports reçus entre le 1er octobre 2012 et le 31 mars 2014, je vous ai déjà dit que le Parlement avait reçu le rapport annuel sur l'exécution de la loi de programmation militaire pour les années 2009-2014.

Il a également reçu les 2 rapports d'évaluation manquants prévus par l'article 11 de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État, respectivement en mars 2013 et octobre 2013, conformément à l'échéancier mis en place pour le suivi des résultats de l'expérimentation du rattachement à l'Institut français du réseau culturel de la France à l'étranger.

Tout n'est pas parfait cependant, puisqu'au 31 mars 2014, nous attendons toujours 4 rapports pour des lois adoptées antérieurement à la période de référence et qui sont déjà fort anciennes, puisqu'elles datent respectivement de 1994, de 1997, de 1998 et de 2000. J'ajoute d'ailleurs, qu'à ma connaissance, nous n'avons jamais reçu les rapports de l'article 67 de la loi de 2004 qui présente un bilan de l'application d'une loi dans les six mois suivant la date de son entrée en vigueur.

En conclusion, mes chers collègues, je vous invite à vous référer à la note qui vous a été distribuée pour plus d'informations sur le contrôle de la mise en application des lois adoptées par notre commission.

La commission, tout comme le Sénat, a pleinement conscience de l'importance de sa mission de contrôle de l'application des lois et c'est tout naturellement que nous entendons continuer à rester vigilants pour que les lois adoptées deviennent effectivement applicables dans des délais raisonnables.

*La réunion est levée à 10 heures 25*



**COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES****Mardi 6 mai 2014****- Présidence de Mme Annie David, présidente -****Responsabilité des maîtres d'ouvrage et des donneurs d'ordre dans le cadre de la sous-traitance et lutte contre le dumping social et la concurrence déloyale –  
Examen des amendements au texte de la commission***La réunion est ouverte à 13 h 30.*

**Mme Annie David, présidente.** – Nous procédons à l'examen des amendements sur la proposition de loi n° 397 (2013-2014), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à renforcer la responsabilité des maîtres d'ouvrage et des donneurs d'ordre dans le cadre de la sous-traitance et à lutter contre le dumping social et la concurrence déloyale dans le texte n° 488 (2013-2014) adopté par la commission le 30 avril 2014.

***Article 1<sup>er</sup>***

**Mme Anne Emery-Dumas, rapporteure.** – L'amendement n° 1 excluait les entreprises de transport international de l'obligation de déclaration préalable de détachement à laquelle elles sont soumises auprès de l'inspection du travail, dès lors que les opérations se poursuivent dans un Etat membre au-delà des 8 jours prévus pour le cabotage. J'y suis défavorable car ce serait revenir sur le droit en vigueur, issu de l'article 8 du règlement européen du 21 octobre 2009, ce qui susciterait une forte hostilité de la part des organisations professionnelles des transporteurs français, qui souffrent déjà de la concurrence déloyale d'opérations illégales de cabotage.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1.*

**Mme Anne Emery-Dumas, rapporteure.** – S'il est tout à fait souhaitable d'obliger le donneur d'ordre ou le maître d'ouvrage à vérifier, en plus de la déclaration préalable de détachement, que le prestataire est en règle dans son pays d'origine et qu'il est bien inscrit au registre des entreprises, l'amendement n° 7 est déjà satisfait par la législation existante, interdisant à toutes les entreprises, quelle que soit leur nationalité, de recourir aux services d'une personne exerçant un travail dissimulé (article L. 8221-1 du code du travail). Demande de retrait ou avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 7.*

**Mme Anne Emery-Dumas, rapporteure.** – L'amendement n° 20 prévoit que si le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre n'a pas vérifié que son co-contractant a correctement déclaré le détachement auprès de l'inspection du travail et désigné un correspondant en France, le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre devient automatiquement l'employeur des salariés détachés. J'y suis défavorable, car cette mesure injustifiée et disproportionnée bloquerait les flux de détachement en France et ne résisterait pas à un examen par la Commission européenne.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 20.*

**Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>**

**Mme Anne Emery-Dumas, rapporteure.** – En interdisant aux personnes de nationalité française d'être détachées en France, l'amendement n° 19 entend mettre fin aux abus de certaines entreprises françaises qui implantent artificiellement des établissements ou des filiales à l'étranger, pour détacher ensuite en France des salariés français – cela, afin de profiter de charges sociales moins élevées. L'objectif est louable, mais la mesure proposée serait discriminatoire en ignorant les choix de vie et de carrière de nombreux de nos compatriotes, et en empêchant ceux qui vivent à l'étranger de revenir ponctuellement travailler en France dans le cadre d'un détachement. Mieux vaudrait privilégier la logique du faisceau d'indices prouvant la non-conformité des règles de détachement.

**M. Dominique Watrin.** – La proposition de loi montre ses limites. Les Français envisageraient-ils vraiment cette mesure comme discriminatoire ? Les abus liés à la situation des travailleurs transfrontaliers ne sont qu'un élément d'une réflexion plus large – sur la mise en concurrence déloyale ou bien sur les fraudes. La solution proposée est radicale, mais elle a le mérite de répondre aux préoccupations des Français.

**Mme Anne Emery-Dumas, rapporteure.** – Je ne suis pas certaine que cet amendement permette d'atteindre l'objectif que vous recherchez. Nous pourrions en débattre en séance et entendre l'avis du Gouvernement sur la meilleure méthode à adapter.

*La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 19.*

**Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup> bis**

**Mme Anne Emery-Dumas, rapporteure.** – En prévoyant que les salariés détachés soient pris en compte dans les effectifs de l'entreprise d'accueil, l'amendement n° 8 effacerait la distinction entre les effectifs du prestataire étranger et ceux de l'entreprise d'accueil. Il aurait également un impact majeur sur les règles d'assujettissement en matière d'institutions représentatives du personnel, ce qui impliquerait une concertation préalable au niveau national entre partenaires sociaux. L'annexion de la déclaration de détachement au registre unique du personnel de l'entreprise d'accueil, prévue à l'article 1<sup>er</sup> bis, me semble plus acceptable. D'autre part, l'amendement prévoit qu'un décret fixera le nombre de détachements maximum autorisés par l'entreprise en fonction de ses effectifs. Cette mesure irait à l'encontre de la libre prestation de services qui découle des traités européens et du principe constitutionnel de liberté d'entreprendre. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 8.*

**Mme Anne Emery-Dumas, rapporteure.** – L'amendement n° 10 prévoit l'obligation de rémunérer les salariés détachés au même niveau que les salariés de l'entreprise d'accueil. En fixant le niveau du salaire qui doit être versé aux salariés détachés, il revient sur la liberté contractuelle qui existe entre l'entreprise d'accueil et le prestataire étranger. L'obligation de verser un salaire minimum légal ou conventionnel n'est malheureusement pas toujours respectée. Il n'est peut-être pas souhaitable de créer un salaire minimum spécifique dans chaque entreprise, qu'il serait d'ailleurs difficile de calculer. Cette mesure risquerait de tarir drastiquement le flux des détachements en renchérissant leurs coûts, ce qui pourrait être considéré comme une entrave à la libre prestation par la Commission européenne.

L'amendement pose néanmoins une question judiciaire. Je propose de demander l'avis du Gouvernement.

*La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 10.*

**Mme Anne Emery-Dumas, rapporteure.** – La directive d'exécution adoptée le 16 avril dernier par le Parlement européen ne prévoit pas de délai de carence entre deux détachements. En posant une interdiction générale et absolue de bénéficier de deux détachements en moins d'un mois l'amendement n° 9 serait contraire au principe de libre prestation de service, consacré par les textes européens, et au principe de liberté d'entreprendre, de valeur constitutionnelle. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 9.*

**Mme Anne Emery-Dumas, rapporteure.** – Le bilan social est un document important dans l'entreprise. En vertu de l'article L. 2323-68 du code du travail, l'employeur doit établir et soumettre annuellement au comité d'entreprise un bilan social lorsque l'effectif habituel de l'entreprise est au moins de 300 salariés. Je suis favorable à une meilleure information du comité d'entreprise en matière de détachement. Avis favorable à l'amendement n° 11.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 11.*

#### **Article 1<sup>er</sup> ter**

**Mme Annie David, présidente.** – L'amendement n° 2 supprime l'article 1<sup>er</sup> ter.

**Mme Anne Emery-Dumas, rapporteure.** – Cet article comprend deux volets. D'une part, il impose une obligation de vigilance du donneur d'ordre ou du maître d'ouvrage à l'égard de son sous-traitant, qui doit respecter les droits fondamentaux de ses salariés listés dans ce que l'on appelle le noyau dur. D'autre part, il lutte efficacement contre les conditions d'hébergement collectif des salariés incompatibles avec la dignité humaine. Avis défavorable à l'amendement de suppression n° 2.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 2.*

**Mme Anne Emery-Dumas, rapporteure.** – L'amendement n° 12 préciserait que l'obligation de vigilance prévue au nouvel article L. 8281-1 du code du travail s'applique à tous les secteurs d'activité. Il est satisfait par l'article 12 de la directive d'exécution qui prévoit que le mécanisme de solidarité financière en cas de non-paiement du salaire minimum des salariés n'est obligatoire que dans le secteur de la construction. Dans le silence du texte, l'obligation de vigilance s'applique à tous les secteurs d'activité. L'ajout proposé alourdirait le texte sans rien y apporter. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 12.*

#### **Article 2**

*La commission adopte l'amendement de coordination n° 23.*

*Article additionnel après l'article 2*

**Mme Anne Emery-Dumas, rapporteure.** – La Fédération française du bâtiment propose de rendre obligatoire la carte d'identification professionnelle actuellement délivrée par les Caisses de congés payés du bâtiment pour tous les salariés d'entreprises du BTP établies en France et hors de France sur la base de la déclaration de détachement. La Fédération nationale des travaux publics (FNTP) est opposée à cette mesure. Une expérimentation est en cours dans quelques régions comme l'Ile-de-France, ainsi qu'une réflexion sur l'élaboration d'une carte d'identification européenne. La réflexion n'est pas mûre sur le sujet. Avis défavorable sur l'amendement n° 3.

**Mme Catherine Procaccia.** – Ne s'agit-il pas d'une mesure de lutte contre le travail au noir et les salariés non déclarés ?

**Mme Anne Emery-Dumas, rapporteure.** – La FNTP conteste l'efficacité d'une telle carte, falsifiable et coûteuse.

**Mme Catherine Procaccia.** – Il serait bon d'avoir l'avis du Gouvernement.

*La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 3.*

*Article 5 (suppression maintenue)*

**Mme Anne Emery-Dumas, rapporteure.** – La proposition de loi initiale créait une période de tolérance d'un mois au bénéfice du maître d'ouvrage ou du donneur d'ordre pour mettre un terme au comportement de son co-contractant qui commet une infraction de travail dissimulé. La commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale a supprimé ce délai d'un mois. L'article 5 a également été supprimé en séance publique à l'Assemblée nationale. Il n'est pas utile de le rétablir au Sénat car nous disposons d'un outil très efficace de solidarité financière en cas de travail dissimulé à l'article L. 8222-5 du code du travail. En outre, les pénalités prévues à l'article L. 8224-1 du code du travail (3 ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende) s'appliquent dans de très nombreux cas de figure, qui sont listés à l'article L. 8281-1 du même code, comme le fait de recourir sciemment, directement ou par personne interposée, aux services d'une personne qui exerce un travail dissimulé. L'amendement n° 13 est satisfait par le droit en vigueur : j'en demande le retrait, et à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 13.*

*Article 6*

**Mme Anne Emery-Dumas, rapporteure.** – La semaine dernière, nous avons rejeté un amendement présenté par notre collègue Hervé Marseille, identique aux trois amendements n°s 6, 21 et 22. L'an dernier, 3 000 entreprises étaient concernées par la liste noire des entreprises étrangères condamnées au titre du travail illégal. Cette liste n'est pas forcément une méthode efficace. J'y suis défavorable.

**Mme Catherine Procaccia.** – Tout dépend des modalités de son élaboration. S'agit-il d'une liste papier ou est-elle publiée sur internet ?

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 6, 21 et 22.*

**Mme Anne Emery-Dumas, rapporteure.** – L’amendement n° 14 propose de relever de deux à cinq ans la durée maximale d’inscription d’une personne sur la « liste noire ». Une durée de deux ans est un bon début. Commençons par mettre en place cette liste, nous verrons à l’expérience s’il faut augmenter la durée d’inscription. Sagesse.

*La commission émet un avis de sagesse sur l’amendement n° 14.*

#### **Article 6 bis**

*La commission adopte l’amendement de coordination n° 24.*

**Mme Anne Emery-Dumas, rapporteure.** – L’amendement n° 15 vise à alléger les conditions imposées aux syndicats pour qu’ils puissent défendre un salarié détaché ou un salarié victime de travail dissimulé. D’autres veulent les renforcer, comme l’amendement n° 5 de M. Bizet. Cela prouve que le texte est équilibré. Les modalités retenues sont calquées sur celles qui existent en matière de délit de marchandage (L. 8233-1 du code du travail), prêt de main d’œuvre illicite (L. 8242-1), emplois d’étrangers sans titre de travail (L. 8255-1), discriminations (L. 1134-2) ou encore harcèlement (L. 1154-2). Par souci de cohérence et de simplification, je suis défavorable à cet amendement.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 15.*

#### **Article additionnel après l’article 6 ter**

**Mme Anne Emery-Dumas, rapporteure.** – J’ai indiqué la semaine dernière, lorsque nous en avons discuté en commission, qu’il me semblait intéressant que le pouvoir adjudicateur puisse prendre en compte l’existence d’une chaîne de sous-traitance limitée à 3 échelons pour attribuer un marché. Je suis plutôt favorable à une autolimitation par le donneur d’ordre. Reprenant la méthode inaugurée avec M. Desessard sur la loi Florange, je demanderai l’avis du Gouvernement tout en étant plutôt favorable à cet amendement.

*La commission demandera l’avis du Gouvernement sur l’amendement n° 16.*

#### **Article 7**

**Mme Anne Emery-Dumas, rapporteure.** – Je suis défavorable à l’amendement n° 5 comme je l’ai été à l’amendement n° 15.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 5.*

#### **Article 7 bis**

**Mme Anne Emery-Dumas, rapporteure.** – L’amendement n° 4 abaisserait de 5 ans à 1 an la durée maximale de l’interdiction de percevoir des aides publiques, à titre de peine complémentaire, en cas de condamnation pour travail illégal. La durée de cinq ans maximum pourrait pousser des entreprises à fermer leurs portes. A l’inverse, une durée maximale d’un an est peu satisfaisante en termes de sanctions. Je rappelle qu’en 2011, 481 peines complémentaires ont été prononcées pour des infractions de travail dissimulé et inscrites au Casier judiciaire national, sur un total environ de 3 000 condamnations pour travail illégal. Parmi elles, on a compté 164 confiscations, 105 peines ont interdit les personnes d’exercer une activité commerciale ou industrielle, de direction, d’administration, de gestion ou de contrôle d’une entreprise, on a prononcé 60 interdictions d’exercer une

activité professionnelle ayant permis la commission de l'infraction, et 68 peines concernaient la diffusion, l'affichage ou la publication des jugements. Je suis défavorable à cet amendement, mais un débat en séance creuserait la réflexion en prenant en compte l'interrogation de M. Cardoux : en cas de changement de direction dans l'entreprise, la peine sera-t-elle maintenue ou levée ? La réponse du Gouvernement n'a pas été claire.

**M. René-Paul Savary.** – Un an, ce n'est pas assez, cinq ans, c'est beaucoup. N'y a-t-il pas de solution intermédiaire - celle de M. Cardoux, par exemple ?

**Mme Annie David, présidente.** – Si la durée est maintenue à un an, l'avis de la rapporteure est plutôt défavorable, mais il y aura débat en séance.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 4.*

**Mme Anne Emery-Dumas, rapporteure.** – L'amendement n° 17 comprend deux parties distinctes. D'une part, il donne la faculté au juge d'interdire le bénéfice d'une exonération de cotisations sociales pendant au plus 5 ans. Cette mesure est peu justifiée, sans lien direct avec l'infraction de travail illégal, et difficile à mettre en œuvre. D'autre part, il donne la possibilité au juge de prononcer, à titre de peine complémentaire en cas de condamnation pour travail illégal, le remboursement des aides publiques versées depuis 5 ans. Cette proposition est largement satisfaite par l'article L. 8272-1 qui autorise les personnes publiques à demander le remboursement des aides perçues les douze mois précédant une verbalisation pour travail illégal. La question posée fait suite au débat que nous avons eu sur Florange : faut-il obliger les collectivités et l'Etat à récupérer l'argent public ? Je propose un avis défavorable sur la première partie de l'amendement et un avis de sagesse sur sa seconde partie.

*La commission émet un avis défavorable au I de l'amendement n° 17 et un avis de sagesse sur le II de l'amendement n° 17.*

#### EXAMEN DES AMENDEMENTS DE LA RAPPORTEURE

Auteur	N°	Objet	
<b>Article 2</b> <b>Obligation de diligence et solidarité financière du donneur d'ordre ou du maître d'ouvrage en cas de non-paiement des salariés du sous-traitant direct ou indirect</b>			
Mme EMERY-DUMAS	23	Coordination juridique	<b>Adopté</b>
<b>Article 6 bis</b> <b>Droit pour les organisations syndicales représentatives d'agir en justice pour défendre certains salariés</b>			
Mme EMERY-DUMAS	24	Coordination juridique	<b>Adopté</b>

## EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SEANCE

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Obligation de vigilance et solidarité financière du cocontractant en cas de non-paiement du salaire des travailleurs détachés</b>			
M. BIZET	1	Exclusion des entreprises de transport international de l'obligation de déclaration préalable de détachement	<b>Défavorable</b>
M. WATRIN	7	Obligation pour le donneur d'ordre ou le maître d'ouvrage de vérifier que le prestataire étranger ne commet pas de délit de travail dissimulé	<b>Défavorable</b>
M. WATRIN	20	Renforcement des sanctions en cas d'absence de vigilance du donneur d'ordre ou du maître d'ouvrage	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup></b>			
M. WATRIN	19	Interdiction pour les personnes de nationalité française d'être détachées en France	<b>Avis du Gouvernement</b>
<b>Article additionnel après l'article 1<sup>er bis</sup></b>			
M. WATRIN	8	Prise en compte des salariés détachés dans l'effectif de l'entreprise d'accueil et limitation du nombre de détachements en fonction de ses effectifs	<b>Défavorable</b>
M. WATRIN	10	Obligation de rémunérer les salariés détachés au même niveau que les salariés de l'entreprise d'accueil	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. WATRIN	9	Création d'un délai de carence d'un mois entre deux détachements	<b>Défavorable</b>
M. WATRIN	11	Obligation pour le bilan social de l'entreprise d'accueil d'indiquer le nombre de salariés et de travailleurs détachés	<b>Favorable</b>
<b>Article 1<sup>er ter</sup></b> <b>Vigilance du donneur d'ordre en matière d'application de la législation du travail</b>			
M. BIZET	2	Suppression de l'article 1 <sup>er ter</sup>	<b>Défavorable</b>
M. WATRIN	12	Précision selon laquelle l'obligation de vigilance prévue au nouvel article L. 8281-1 du code du travail s'applique à tous les secteurs d'activité	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 2</b>			
M. BIZET	3	Obligation de mise en place d'une carte d'identification des salariés dans toutes les entreprises du secteur du BTP	<b>Avis du Gouvernement</b>
<b>Article 5 (Suppression maintenue)</b>			
M. WATRIN	13	Rétablissement et aménagement de l'article 5 de la proposition de loi	<b>Défavorable</b>

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Article 6</b> <b>Création d'une liste, accessible sur internet, des personnes condamnées pour certaines infractions de travail illégal</b>			
M. REICHARDT	6	Elargissement de la liste noire à toutes les amendes prononcées en cas de travail illégal	<b>Défavorable</b>
M. MARSEILLE	21	Elargissement de la liste noire à toutes les amendes prononcées en cas de travail illégal	<b>Défavorable</b>
M. MÉZARD	22 rect.	Elargissement de la liste noire à toutes les amendes prononcées en cas de travail illégal	<b>Défavorable</b>
M. WATRIN	14	Relèvement de deux à cinq ans de la durée maximale d'inscription d'une personne sur la « liste noire »	<b>Sagesse</b>
<b>Article 6 bis</b> <b>Droit pour les organisations syndicales représentatives d'agir en justice pour défendre certains salariés</b>			
M. WATRIN	15	Assouplissement des conditions imposées aux syndicats pour défendre un salarié détaché ou un salarié victime de travail dissimulé	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 6 ter</b>			
M. WATRIN	16	Possibilité pour le pouvoir adjudicateur de prendre en compte l'existence d'une chaîne de sous-traitance limitée à 3 échelons pour attribuer un marché	<b>Avis du Gouvernement</b>
<b>Article 7</b> <b>Assouplissement des conditions pour la constitution de partie civile en cas de travail illégal</b>			
M. BIZET	5	Obligation pour les syndicats de salariés de vérifier que la partie lésée ne s'oppose pas à leur constitution en partie civile	<b>Défavorable</b>
<b>Article 7 bis</b> <b>Possibilité pour le juge d'interdire la perception d'aides publiques en cas de condamnation pour travail illégal</b>			
M. BIZET	4	Abaissement de cinq ans à un an de la durée maximale de l'interdiction de percevoir des aides publiques, à titre de peine complémentaire, en cas de condamnation pour travail illégal	<b>Défavorable</b>
M. WATRIN	17	Renforcement des peines complémentaires en cas de condamnation pour travail illégal	<b>Défavorable sur le I</b> <b>Sagesse sur le II</b>

*La réunion est levée à 14 h 16.*



**Mercredi 7 mai 2014**

- Présidence de Mme Annie David, présidente -

*La réunion est ouverte à 10 h 05.*

**Réduction d'activité des moniteurs de ski ayant atteint l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite afin de favoriser l'activité des nouveaux moniteurs – Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – Initiée en partie dans le Massif Central, puisque Laurent Wauquiez avait déposé un texte identique à celui des députés socialistes, cette proposition de loi est passée entre les mains de la rapporteure alpine Marie-Noëlle Battistel au Palais-Bourbon ; le texte devait, pour respecter l'équilibre entre nos massifs, aboutir entre celles d'un rapporteur pyrénéen au Sénat... Il faut dire qu'il est soutenu par l'Association nationale des élus de la montagne (Anem).

**M. Gérard Dériot.** – Les montagnards...

**M. Claude Jeannerot.** – ... sont là !

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – La proposition de loi établit un dispositif de réduction d'activité des moniteurs de ski ayant atteint l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite, afin de favoriser l'activité des nouveaux moniteurs ; elle a été adoptée le 21 janvier dernier par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée.

Avec plus de 57,9 millions de journées skiées en 2013 et 7 millions de skieurs, dont 2 millions d'étrangers, la France est redevenue ces dernières années la première destination mondiale du ski devant les Etats-Unis et l'Autriche. Ce formidable succès s'explique à la fois par la diversité et l'étendue des massifs français, par la qualité de l'équipement des stations, mais aussi et surtout par la passion des femmes et des hommes de la montagne.

Avec leur excellence technique, la qualité de leur enseignement et leur souci rigoureux de la sécurité de tous, nos 19 000 moniteurs de ski diplômés, formés par l'Ecole nationale des sports de montagne de Chamonix, y sont pour beaucoup. Près de 90 % de ces travailleurs indépendants, les célèbres pulls rouges, exercent leur activité au sein des Ecoles du ski français (ESF), que fédère le Syndicat national des moniteurs du ski français (SNMSF). Les autres sont membres des écoles de ski internationales, que regroupe le Syndicat international des moniteurs de ski (SIMS).

Depuis 1963, le SNMSF a mis en place un système de réduction progressive de l'activité des moniteurs seniors afin de garantir aux 350 diplômés annuels de l'ENSM qui entrent sur le marché du travail qu'ils ne seront pas au chômage. L'âge de réduction d'activité a été repoussé quatre fois, de 55 ans à 58 ans en 1996, à 61 ans en 2007 et 62 ans en 2012. Ce système de solidarité intergénérationnelle a pleinement fait ses preuves au cours du temps, en insérant dans la vie active, génération après génération, des jeunes originaires des territoires de montagne. Il n'a nullement empêché les moniteurs seniors de travailler (73 % d'entre eux sont encore en activité à 65 ans et 56 % à 70 ans) et a assuré une situation remarquable de plein emploi à l'ensemble de la profession.

Depuis 2009, toutefois, suite à l'entrée en vigueur de la loi du 27 mai 2008 transposant la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, ce dispositif bien rodé a été considérablement fragilisé par une bataille judiciaire opposant le SNMSF et un petit groupe de moniteurs seniors s'estimant victimes de discrimination. En 2010, le système de réduction d'activité adopté en 2007 par le syndicat a été jugé discriminatoire en raison de l'âge par la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) et invalidé sur ce même fondement par le tribunal de grande instance (TGI) d'Albertville.

En 2012, le SNMSF, après consultation du Défenseur des droits, a adopté à 94,86 % des suffrages exprimés un Pacte intergénérationnel offrant davantage de garanties aux moniteurs seniors. Le Pacte prévoyait qu'entre 62 et 65 ans, les moniteurs étaient considérés comme renforts durant la saison ; qu'entre 65 et 67 ans, ils devenaient des renforts uniquement durant les vacances scolaires ; et qu'au-delà de 67 ans, ils étaient appelés uniquement en tant que de besoin. Il prévoyait en outre que de 62 à 67 ans, les moniteurs devaient bénéficier d'une activité suffisante pour valider deux trimestres d'assurance vieillesse par an dans leur régime de retraite de base. En 2013, ce Pacte a été déclaré illicite par le tribunal de grande instance de Grenoble, dont le jugement a lui-même été invalidé par la Cour d'appel de Grenoble. Le pourvoi en cassation déposé par des moniteurs seniors, n'aboutira pas avant plusieurs saisons, d'où une insécurité juridique préjudiciable au bon fonctionnement des écoles de ski.

Cette proposition de loi, adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 21 janvier dernier, vise à mettre fin à ce conflit en définissant un cadre juridique plus clair que les versions successives du texte adopté par le SNMSF, satisfaisant à la fois pour les écoles de ski, pour les jeunes moniteurs de ski diplômés et pour les moniteurs de ski seniors, qui ne doivent pas être confrontés à des situations de précarité.

Elle vise aussi à garantir que nul ne puisse être l'objet d'une discrimination en raison de l'âge.

Pour ce faire, elle tient pleinement compte des décisions de justice qui ont été rendues dans ce dossier ces dernières années.

Dans le même temps, elle veille à respecter scrupuleusement les critères fixés par la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail que j'ai déjà mentionnée et dont l'article 6§1 dispose :

*« Les Etats membres peuvent prévoir que des différences de traitement fondées sur l'âge ne constituent pas une discrimination lorsqu'elles sont objectivement et raisonnablement justifiées, dans le cadre du droit national, par un objectif légitime, notamment par des objectifs légitimes de politique de l'emploi, du marché du travail et de la formation professionnelle, et que les moyens de réaliser cet objectif sont appropriés et nécessaires. »*

L'article 1<sup>er</sup> offre aux écoles de ski réunissant des moniteurs exerçant à titre indépendant la possibilité d'instituer un dispositif de réduction d'activité des moniteurs ayant atteint l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite, afin de favoriser l'insertion professionnelle des jeunes moniteurs de ski diplômés.

Ce dispositif restera donc facultatif pour les écoles de ski et son application sera décidée au cas par cas par chacune d'entre elles au niveau local. Les écoles de ski de petites stations, au volume d'activité réduit et qui n'ont aucune difficulté à insérer des jeunes tout en laissant les seniors poursuivre leur activité, n'auront en aucun cas l'obligation de le mettre en œuvre.

Selon le Défenseur des droits, mais aussi selon les TGI d'Albertville et de Grenoble et la Cour d'appel de Grenoble, l'insertion professionnelle des jeunes moniteurs de ski diplômés constitue bien un « *un objectif légitime de politique de l'emploi et de marché du travail* ». Pour autant, la Halde, tout comme les TGI d'Albertville et de Grenoble, avaient estimé que la réduction d'activité imposée aux moniteurs seniors par les versions successives du Pacte intergénérationnel du SNMSF n'apparaissait ni « appropriée » ni « nécessaire » car le volume d'activité libéré par les moniteurs seniors en débrayage ne profitait pas exclusivement aux jeunes moniteurs, mais à tous les moniteurs en exercice, d'où un effet marginal sur l'accès à l'emploi des jeunes moniteurs. C'est pourquoi l'article 1<sup>er</sup> prévoit, afin que ce système de solidarité intergénérationnelle exemplaire ne puisse être détourné de sa vocation, que la redistribution d'activité résultant de la mise en œuvre du dispositif mis en place par la proposition de loi bénéficiera exclusivement aux moniteurs âgés de moins de trente ans exerçant en continuité sur la saison.

L'article 2 fixe précisément les règles du dispositif afin de prévenir tout risque d'abus et d'apporter de solides garanties aux moniteurs seniors. Reprenant la démarche de réduction d'activité des moniteurs de ski seniors en trois temps prévue par le Pacte intergénérationnel de 2012 du SNMSF, l'article 2 plafonne – dans un souci de proportionnalité – cette réduction d'activité pour les deux premières périodes en prévoyant que :

- pour les moniteurs ayant atteint l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite souhaitant poursuivre leur activité, la réduction ne peut excéder, pendant une période initiale de trois années, 30 % de l'activité à laquelle ils pouvaient normalement prétendre en fonction des règles de répartition établies par l'école de ski ;

- pour les moniteurs ayant exercé leur activité durant trois années au-delà de l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite souhaitant poursuivre leur activité, la réduction ne peut excéder, pendant les deux années suivantes, 50 % de l'activité à laquelle ils pouvaient normalement prétendre en fonction des règles de répartition établies par l'école de ski.

Pour la troisième période, la proposition de loi prévoit qu'il pourra être fait appel aux moniteurs ayant exercé leur activité durant cinq années au-delà de l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite souhaitant poursuivre leur activité « en tant que de besoin ». A l'instar du Pacte intergénérationnel de 2012, l'article 2 de la proposition de loi prévoit expressément que les moniteurs ayant atteint l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite souhaitant poursuivre leur activité bénéficieront d'un nombre d'heures de cours suffisant pour valider au moins deux trimestres d'assurance vieillesse par an dans leur régime de retraite de base, ce qui leur garantit un bénéfice minimum de 3 600 euros par saison, soit un chiffre d'affaires de 7 200 euros environ.

Dans le souci de conforter le caractère solidaire du dispositif, l'article 2 dispose parallèlement que la redistribution d'activité garantit aux moniteurs de moins de trente ans un nombre d'heures d'activité qui leur permette également de valider au moins deux trimestres d'assurance vieillesse par an dans leur régime de retraite de base.

L'article 2 réaffirme solennellement que le dispositif ne concernera en aucun cas l'activité des moniteurs sollicités directement ou par l'intermédiaire de leur école de ski à titre personnel par la clientèle, ce qui arrive souvent pour les moniteurs seniors.

L'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite est fixé à 62 ans à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017 par l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale. Pour ne pas être moins favorable aux moniteurs seniors que le Pacte intergénérationnel, l'article 3 prévoit par des dispositions transitoires que le dispositif ne concernera les moniteurs seniors qu'à partir de cet âge et non avant 62 ans pour les générations nées avant 1955.

Le Défenseur des droits, dont j'ai sollicité l'avis, a, par courrier en date du 2 mai 2014, relevé que cette initiative parlementaire sécurisera le dispositif en lui conférant une base légale, dans la mesure où l'Etat est seul compétent pour instituer une différence de traitement fondée sur l'âge, sous réserve que celle-ci soit justifiée par un objectif légitime et que les moyens de réaliser celui-ci soient appropriés et nécessaires. Il observe que l'intégration des jeunes moniteurs est en soi un objectif légitime et que l'encadrement de la réduction d'activité évite une disproportion excessive aux dépens des moniteurs les plus âgés : « *le cadre général ainsi défini n'apparaît pas comme caractérisant une discrimination prohibée au regard du droit communautaire et des dispositions nationales dans le domaine de la lutte contre les discriminations* ».

Le Défenseur des droits attire toutefois notre attention sur un problème connexe qui a sans doute pesé dans le conflit entre le SNMSF et certains de ses moniteurs seniors.

Le régime de retraite des moniteurs de ski a connu un parcours quelque peu mouvementé au cours des 50 dernières années. En 1963, le SNMSF a mis en place un fonds de prévoyance par répartition. S'il était plutôt en avance pour l'époque, il ne s'est pas conformé en 1978 à l'obligation légale d'affiliation au régime de base et au régime complémentaire d'assurance vieillesse des professions libérales ; ses dirigeants, confrontés à une situation financière délicate, ont négocié leur affiliation à la CNAVPL et à la Cipav ; en la validant, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 a également disposé que les moniteurs de ski adhérant au SNMSF étaient réputés avoir satisfait au 31 décembre 2006 aux obligations résultant de leur affiliation à titre obligatoire à l'organisation autonome d'assurance vieillesse des professions libérales au titre des périodes d'exercice comprises entre le 1<sup>er</sup> janvier 1978 et le 31 décembre 2006. Ce faisant, elle a implicitement considéré que les cotisations versées par des moniteurs de ski entre 1963, date de mise en place du fonds de prévoyance du SNMSF, et 1978, date de l'obligation légale d'adhésion au régime de base et au régime complémentaire d'assurance vieillesse des professions libérales, ne donnaient droit à aucun trimestre d'assurance vieillesse.

Du fait de cette décision, certains moniteurs de ski ayant déjà atteint ou qui vont atteindre l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite, n'ont pas tous les trimestres nécessaires pour disposer d'une pension à taux plein et sont fortement incités à poursuivre leur activité jusqu'à un âge avancé pour éviter de subir une décote. Les services du Défenseur des droits ont été saisis à plusieurs reprises par des moniteurs confrontés à ce type de situation. Il serait donc souhaitable que le Gouvernement étudie, à l'occasion de la préparation du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015, les conditions dans lesquelles les moniteurs de ski qui n'ont pas encore liquidé leur pension de retraite pourraient faire valider des trimestres supplémentaires en rapport avec l'activité qui a été la leur entre 1963 et 1978.

Cette proposition de loi, issue d'un large accord, mettra fin à l'insécurité juridique qui fragilise depuis maintenant plusieurs années le dispositif de solidarité intergénérationnelle dont ont bénéficié tant de générations de moniteurs de ski – le Pyrénéen que je suis peut en témoigner, les massifs montagneux sont des territoires difficiles et c'est l' ancestrale solidarité de leurs habitants qui a permis d'y assurer la pérennité d'activités économiques. Répondant à une exigence professionnelle essentielle et déterminante, comme les données économiques et démographiques du secteur en attestent, cette proposition de loi confortera un modèle de régulation de l'activité indispensable à une profession saisonnière, soumise aux aléas de l'enneigement et de la fréquentation touristique, et dont il faut veiller au bon renouvellement. Les jeunes montagnards doivent pouvoir rester au pays, y trouver un avenir et du travail.

Cette proposition de loi, qui met en place un dispositif facultatif, est équilibrée et obéit à une exigence de proportionnalité. Elle offre beaucoup plus de garanties aux moniteurs ayant atteint l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite que les versions successives du Pacte intergénérationnel du SNMSF, en organisant leur réduction d'activité de manière progressive et en la plafonnant. Elle précise que seuls les jeunes moniteurs de moins de 30 ans bénéficieront de la redistribution d'activité ainsi provoquée, afin que l'effort de leurs aînés en leur faveur ne puisse être dilué. Enfin, elle sanctuarise la clientèle personnelle des moniteurs seniors. Pour toutes ces raisons, je vous invite à l'adopter conforme.

**Mme Annie David, présidente.** – Je souhaiterais préciser que si les députés présents en séance plénière ont tous voté pour ce texte, le groupe communiste avait indiqué vouloir voter contre et le groupe écologiste s'abstenir.

**Mme Patricia Bordas.** – Pour quelle raison ?

**Mme Annie David, présidente.** – Notre formation politique souhaite la retraite à 60 ans pour tous et ce dispositif se situe dans une autre logique.

**M. Gérard Roche.** – Je comprends les problèmes des moniteurs de ski. Cependant, d'autres titulaires d'un diplôme d'Etat d'accompagnateur en montagne en ont de semblables, et il faudrait aussi s'en préoccuper.

**Mme Isabelle Pasquet.** – Cette proposition de loi aborde deux sujets : l'âge de la retraite – vous savez combien nous sommes attachés à l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite à 60 ans – et l'insertion des jeunes, au nom de laquelle il faudrait consentir à des dérogations. A force d'aller dans cette direction, nous effilochons notre droit. La solution de cette proposition de loi n'est pas forcément la meilleure. J'ai également des interrogations sur l'activité des moniteurs en dehors des périodes d'enneigement : sont-ils salariés, indépendants ? Combien bénéficient d'une retraite à taux plein, et à quel âge ? Sont-ils polypensionnés ? Ne peut-on pas envisager une surcotisation pour valider des trimestres supplémentaires ?

**Mme Muguette Dini.** – Sans être spécialiste du sujet, je sais que l'ensemble des personnes qui travaillent en montagne ont deux métiers – leurs écoles professionnelles permettent d'ailleurs le plus souvent d'acquérir deux diplômes, l'un en rapport avec la montagne et un CAP par exemple. Si la plupart des moniteurs et des élus de montagne sont d'accord avec cette proposition de loi, je ne vois pas de raison de ne pas la voter.

**M. Jean Desessard.** – Je vois bien quelle est l'idéologie qui a présidé au pacte intergénérationnel parmi les montagnards : tout pour les jeunes, même si c'est au détriment

des seniors. Cette intention louable a dû obliger ceux qui n'avaient pas assez de trimestres d'activité à mener une bataille juridique difficile. Vous nous dites qu'il faudra tenir compte de la situation de ces personnes dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale : pouvez-vous nous garantir que ce sera bien le cas ? Quelle est la position de l'Assemblée nationale sur ce point ? Il y a trop d'inconnues. Je m'abstiendrai aujourd'hui et prendrai le temps de la réflexion pour la séance plénière.

**Mme Annie David, présidente.** – Il s'agit d'une suggestion du rapporteur.

**M. Jean Desessard.** – Le rapporteur, socialiste, sera-t-il favorable à l'inclusion dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale d'un dispositif spécifique pour les personnes dont il a exposé les difficultés ?

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – J'y suis naturellement favorable, puisque j'en fais la proposition.

**Mme Annie David, présidente.** – Pour autant, comment savoir si le Gouvernement le sera ?

**M. Jean Desessard.** – Malgré le grand pouvoir de Bercy, nous vivons dans un système parlementaire ! Je souhaiterais que l'ensemble de la commission des affaires sociales prenne position sur cette question.

**Mme Catherine Procaccia.** – Je connais ce sujet pour des raisons familiales : les anciens qui ne laissent pas leur place aux jeunes, la double activité avec parfois un travail frontalier en Suisse, les problèmes de retraite qui en découlent... La proposition de loi est équilibrée. Du reste, son application n'étant pas obligatoire pour les écoles de ski, elle n'empêchera nullement que dans les petites stations, anciens et jeunes soient mobilisés pour les périodes surchargées, qui ne sont pas nécessairement les vacances scolaires, mais aussi les semaines où sont présentes des classes de neige. La proposition du rapporteur d'adopter conforme le texte de l'Assemblée nationale réglerait un problème qui traîne depuis longtemps.

**M. Jacky Le Menn.** – Ce texte concerne, dans une partie de la montagne, pour une partie de l'année, une partie des moniteurs, pour une partie de leur retraite... C'est du sur-mesure, et non du prêt-à-porter. En créant du droit pour les uns, on laisse certes intacts les problèmes des autres, ce qui, je crois, explique la position de nos collègues communistes. Mais la volonté d'aider les jeunes qui arrivent sur le marché du travail est légitime, même si cet objectif partagé par tous n'amène pas toujours aux mêmes positions en pratique. Cette proposition de loi, sous réserve des explications de notre rapporteur et des dimensions financières qui devront être traitées en leur temps, est raisonnable dans sa philosophie. Nous voterons pour, ici et en séance.

**Mme Annie David, présidente.** – C'est un dossier que je connais bien : élue montagnarde et membre du comité directeur de l'Anem, mon expérience se heurte aux convictions que je défends, ce qui me place dans une situation délicate. Je suivrai la position de mon groupe.

**M. Gérard Roche.** – Il ne faut pas sous-estimer l'importance de ce secteur au moment où nous nous efforçons de fixer les nouveaux actifs dans nos montagnes. Faute de pouvoir exercer à temps partiel, les jeunes quittent les vallées...

**M. Jean-Pierre Godefroy.** – Des procédures sont en cours devant la Cour de cassation. Qu'en adviendra-t-il après l'adoption de cette proposition de loi ?

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – La Cour est saisie sur le fondement des dispositifs existants.

**M. Jean-Noël Cardoux.** – Elle prendra acte du texte.

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – La durée d'activité annuelle des moniteurs de ski est liée à celle de l'enneigement : quatre à cinq mois par an. La garantie pour les moniteurs seniors comme pour les moniteurs de moins de 30 ans de valider deux trimestres d'assurance vieillesse par an dans leur régime de retraite de base constitue une avancée sociale importante. Cette proposition de loi marque un progrès très net par rapport au pacte intergénérationnel. La Halde, puis le Défenseur des droits, ont soutenu l'appel des moniteurs à un traitement plus équitable. L'avis rendu par ce dernier sur la proposition de loi le 2 mai 2014 permet de mesurer le chemin parcouru. La proposition de loi apporte des réponses aux représentants des moniteurs qui nous ont sollicités.

**M. Jean Desessard.** – Certains sont-ils opposés à cette proposition de loi ?

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – Les « verts », du SIMS, qui représentent 8 % à 10 % de la profession, n'y sont guère favorables...

**M. Jean Desessard.** – Ah !

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – Ils m'ont demandé en substance : pourquoi légiférer ? Ils m'ont en outre déclaré devoir faire œuvre de pédagogie, car le texte avait été présenté comme imposant une obligation, alors qu'il ne fait qu'ouvrir une possibilité...

**M. Jean Desessard.** – C'est mieux !

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – Une reconstitution des carrières des moniteurs membres du SNMSF a été opérée en 2007 pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 1978 au 31 décembre 2006. J'ai dit au Défenseur des droits que je saisirai l'occasion de la discussion de ce texte pour interpeller le Gouvernement sur le problème de la reconstitution des carrières des moniteurs de ski entre 1963 et 1978. Je ne peux traiter ce problème dans cette proposition de loi. Je suggérerai au Gouvernement de s'en saisir dans le cadre de la préparation du PLFSS pour 2015.

Cette proposition de loi ne prévoit pas du tout de dérogation à l'âge de départ à la retraite à 62 ans. Actuellement, l'âge moyen de départ à la retraite des moniteurs de ski s'établit à 62 ans et 9 mois. Certains moniteurs nous ont dit cumuler leur retraite avec un emploi...

**Mme Isabelle Debré.** – Il n'y a donc pas de limite d'âge pour exercer la profession de moniteur de ski ?

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – Au-delà de 62 ans, les écoles de ski pourront mettre en place un dispositif en sifflet de réduction d'activité des moniteurs...

**Mme Annie David, présidente.** – ... mais il n'y a pas d'âge limite d'exercice...

**M. Georges Labazée, rapporteur.** – ... car les moniteurs de ski sont des travailleurs indépendants.

**Mme Isabelle Debré.** – Voilà qui est intéressant... Je suis favorable au cumul emploi-retraites et je voterai certainement ce texte avec le groupe UMP, mais je me souviens du débat sur le cumul entre Aspa (allocation de solidarité aux personnes âgées) et des revenus d'activité : certains groupes s'étaient émus. A l'Assemblée nationale, des déclarations ahurissantes dénonçaient l'obligation qui serait faite à des septuagénaires de pousser des caddies, alors que personne ne s'offusque qu'ils apprennent à skier aux enfants : deux poids, deux mesures...

**Mme Annie David, présidente.** – Je rappelle qu'aucun amendement n'a été déposé.

*La proposition de loi est adoptée conforme.*

### **Développement, encadrement des stages et amélioration du statut des stagiaires – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission**

**Mme Annie David, présidente.** – Nous poursuivons l'examen des amendements extérieurs sur la proposition de loi tendant au développement, à l'encadrement des stages et à l'amélioration du statut des stagiaires.

#### *Article premier (suite)*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement de précision n° 148.*

#### *Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement rédactionnel n° 7.*

**M. Jean-Pierre Godefroy, rapporteur.** – L'amendement n° 34 propose de déduire intégralement la durée de stage de la période d'essai en cas de recrutement. Il est déjà très largement satisfait par l'accord national interprofessionnel de 2011, signé à l'unanimité par les partenaires sociaux. Retrait ou avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 34.*

#### *Article 2*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 104.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 63 rectifié bis.*

**M. Jean-Pierre Godefroy, rapporteur.** – Je suis favorable à l'amendement n° 133 de Mme Lienemann.

**Mme Catherine Procaccia.** – Préciser le détail des mentions dans le registre unique du personnel, cela ne relève-t-il pas du domaine réglementaire ?



**Mme Isabelle Debré.** – Et ensuite on dit que la loi est trop bavarde... Respectons le domaine de la loi !

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 133.*

**M. Jean-Pierre Godefroy, rapporteur.** – L'amendement n° 35 de Mme Cohen serait satisfait par le précédent.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 35.*

#### *Article additionnel après l'article 2*

**M. Jean-Pierre Godefroy, rapporteur.** – Ne peut être pris en compte dans l'effectif de l'entreprise que le personnel disposant d'un contrat de travail, soumis à un lien de subordination avec l'employeur. Tel n'est pas le cas des stagiaires. Avis défavorable à l'amendement n° 37.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 37.*

#### *Article 4*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 105.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement de coordination n° 149.*

**M. Jean-Pierre Godefroy, rapporteur.** – Les autorités académiques peuvent bien évidemment saisir l'inspection du travail. L'amendement n° 84 rectifié de Catherine Procaccia inscrit dans la loi cette possibilité, ce qui est plus clair. Avis favorable, sous réserve que vous supprimiez la référence aux articles réglementaires du code de l'éducation, qui n'ont pas à être mentionnés dans la loi...

**Mme Catherine Procaccia.** – Je suis d'accord pour procéder à cette rectification.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 84 rectifié, sous réserve de sa rectification.*

#### *Article 5*

**M. Jean-Pierre Godefroy, rapporteur.** – Sur le principe, je suis favorable à l'indemnité compensatrice proposée par l'amendement n° 129 de Catherine Procaccia, destinée à sanctionner l'employeur qui utilise un stagiaire en lieu et place d'un salarié permanent. Toutefois, une telle indemnité ne peut résulter que de la requalification de la convention de stage en contrat de travail par le tribunal compétent. Il s'agit d'un amendement d'appel : nous devons poursuivre notre réflexion.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 129.*

#### *Article 6*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement de coordination n° 142 rectifié bis.*

**Article additionnel après l'article 7**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 58 rectifié bis.*

**M. Jean-Pierre Godefroy, rapporteur.** – Les amendements n<sup>os</sup> 51, 110 rectifié bis, 117 et 138 rectifié, concernent la pérennisation de la gratification des stagiaires en travail social. Des mesures de soutien de ce secteur ont déjà été prises par le Gouvernement, un fonds dédié ayant été spécialement doté. Depuis 2008, une enveloppe de près de 5 millions d'euros a été attribuée aux établissements médico-sociaux au sein de l'objectif global de dépenses (OGD). Si le champ de ces amendements, qui n'est pas précisément défini, est plus large, alors je ne peux que répondre que l'assurance maladie n'a pas vocation à prendre en charge le travail social. En ce cas, cette proposition s'analyse comme un transfert de charges publiques, irrecevable au titre de l'article 40. Sinon, qu'apportent ces amendements ? Il conviendrait que leurs auteurs précisent leurs intentions. Cette complexité justifie que nous interrogeons le Gouvernement.

*La commission souhaite recueillir l'avis du Gouvernement sur les amendements n<sup>os</sup> 51, 110 rectifié bis, 117 et 138 rectifié.*

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 53, 89 et 119 rectifié, ainsi qu'à l'amendement n° 66 rectifié bis.*

**M. Jean-Pierre Godefroy, rapporteur.** – L'amendement n° 67 rectifié bis de M. Revet, comme le précédent, propose une exception à la gratification des stagiaires.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 67 rectifié bis, ainsi qu'à l'amendement n° 68 rectifié bis.*

**M. Jean-Pierre Godefroy, rapporteur.** – L'amendement n° 85 de Catherine Procaccia propose l'idée intéressante d'une plateforme en ligne d'information sur les stages. Compte tenu de la multiplicité des acteurs concernés, elle me paraît difficile à mettre en œuvre. Nous ne sommes pas dans le domaine de l'*open data*, puisqu'il n'existe pas aujourd'hui de base de données publiques centralisée à laquelle l'accès serait restreint. Il sera néanmoins utile d'entendre le Gouvernement à ce sujet.

**Mme Catherine Procaccia.** – Cette initiative prolonge les travaux de la mission commune d'information du Sénat relative à l'*open data*.

*La commission souhaite recueillir l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 85.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 86.*

**M. Jean-Pierre Godefroy, rapporteur.** – Les secteurs employant des intermittents du spectacle ne sont pas exemplaires en matière de stages. L'amendement n° 135 propose d'ouvrir une négociation sur l'encadrement de ceux de moins de deux mois. Il serait intéressant d'interroger le Gouvernement sur ses intentions et les mesures qu'il envisage de prendre pour mettre un terme aux abus.

*La commission souhaite recueillir l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 135.*

**M. Jean-Pierre Godefroy, rapporteur.** – L'amendement n° 91 propose que cette loi ne s'applique pas aux conventions signées avant la parution des décrets d'application. Il est logique que les dispositions nécessitant un décret d'application ne soient pas applicables avant que celui-ci soit publié : c'est un principe général, et sur ce point l'amendement est satisfait.

**Mme Catherine Procaccia.** – Il s'agit de donner l'occasion au ministre de préciser les modalités d'entrée en vigueur de la loi et d'éviter les problèmes rencontrés par les entreprises et les établissements d'enseignement lors des précédentes modifications législatives, afin de ne pas perturber les stages en cours.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 91, 90 et 69.*

#### EXAMEN DES AMENDEMENTS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Encadrement du recours aux stages et définition du statut du stagiaire</b>			
Le Gouvernement	148	Précision juridique	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup></b>			
M. DESESSARD	7	Confier à l'observatoire de la vie étudiante une mission d'étude des conditions de vie des stagiaires	<b>Favorable</b>
Mme COHEN	34	Déduire intégralement de la période d'essai la durée d'un stage réalisé préalablement à une embauche et étendre de trois à six mois le délai entre la fin du stage et l'embauche	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2</b> <b>Inscription des stagiaires dans le registre unique du personnel</b>			
M. MARSEILLE	104	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
M. REVET	63 rect. bis	Réserver l'inscription des stagiaires dans le registre unique du personnel à ceux issus de l'enseignement supérieur et qui bénéficient d'une gratification	<b>Défavorable</b>
Mme LIENEMANN	133	Préciser que devront figurer dans le registre unique du personnel le sexe, la date d'entrée et de sortie ainsi que le service d'affectation des stagiaires	<b>Favorable</b>
Mme COHEN	35	Inscrire dans le registre unique du personnel la durée du stage et les missions confiées aux stagiaires	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 2</b>			
Mme COHEN	37	Prendre en compte les stagiaires dans l'effectif de l'organisme d'accueil	<b>Défavorable</b>
<b>Article 4</b> <b>Extension de la compétence de l'inspection du travail au contrôle des manquements à la législation sur les stages</b>			
M. MARSEILLE	105	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	149	Précision juridique	<b>Favorable</b>

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme PROCACCIA	84 rect.	Prévoir que l'inspection du travail peut intervenir sur saisine des autorités académiques pour contrôler les manquements à la législation relative aux stages	Favorable si rectifié
<b>Article 5</b> <b>Information du stagiaire, de l'établissement d'enseignement et des institutions représentatives du personnel sur les infractions à la législation sur les stages constatées par l'inspection du travail</b>			
Mme PROCACCIA	129 rect.	Prévoir que tout stagiaire occupant un poste qui n'aurait pas dû lui être confié touche une indemnité spécifique, fixée en pourcentage du Smic	Sagesse
<b>Article 6</b> <b>Exonération de la gratification versée aux stagiaires de l'impôt sur le revenu</b>			
M. REVET	142 rect. <i>bis</i>	Amendement de coordination	Défavorable
<b>Article additionnel après l'article 7</b>			
M. J.L. DUPONT	51	Pérennisation du financement de la gratification des stagiaires dans le domaine du travail social	Avis du Gouvernement
M. SAVARY	110 rect. <i>bis</i>	Pérennisation du financement de la gratification des stagiaires dans le domaine du travail social	Avis du Gouvernement
M. BARBIER	117 rect.	Pérennisation du financement de la gratification des stagiaires dans le domaine du travail social	Avis du Gouvernement
M. KERDRAON	138 rect.	Pérennisation du financement de la gratification des stagiaires dans le domaine du travail social	Avis du Gouvernement
M. J.L. DUPONT	53	Prise en compte des stagiaires recrutés en CDI dans le quota de salariés en alternance dont doit disposer une entreprise de plus de 250 salariés pour ne pas avoir à s'acquitter de la contribution supplémentaire à l'apprentissage	Défavorable
Mme PROCACCIA	89	Prise en compte des stagiaires recrutés en CDI dans le quota de salariés en alternance dont doit disposer une entreprise de plus de 250 salariés pour ne pas avoir à s'acquitter de la contribution supplémentaire à l'apprentissage	Défavorable
Mme LABORDE	119 rect.	Prise en compte des stagiaires recrutés en CDI dans le quota de salariés en alternance dont doit disposer une entreprise de plus de 250 salariés pour ne pas avoir à s'acquitter de la contribution supplémentaire à l'apprentissage	Défavorable
M. REVET	66 rect. <i>bis</i>	Exclure de l'obligation de gratification les stages réalisés dans le cadre de la formation d'aide-soignant	Défavorable
M. REVET	67 rect. <i>bis</i>	Exclure de l'obligation de gratification les stages réalisés dans le cadre de la formation d'auxiliaire de puériculture	Défavorable
M. REVET	68 rect. <i>bis</i>	Exclure de l'obligation de gratification les stages réalisés dans le cadre de la formation d'ambulancier	Défavorable
M. REVET	58 rect. <i>bis</i>	Exclure de l'obligation de gratification les stages réalisés dans le cadre de la formation de travailleur social	Défavorable
Mme PROCACCIA	85	Création d'une plateforme publique d'information en ligne sur les stages	Avis du

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
			<b>Gouvernement</b>
Mme PROCACCIA	86	Demande de rapport sur la mise en place d'une plateforme publique d'information en ligne sur les stages	<b>Défavorable</b>
Mme LIENEMANN	135	Ouverture d'une négociation sur l'encadrement des stages de moins de deux mois dans les secteurs employant des intermittents du spectacle	<b>Avis du Gouvernement</b>
Mme PROCACCIA	91	Ne pas appliquer la présente proposition de loi avant la parution des décrets d'application	<b>Défavorable</b>
Mme PROCACCIA	90	Différer l'entrée en vigueur de la loi à la rentrée 2014-2015	<b>Défavorable</b>
<b>Intitulé de la proposition de loi</b>			
Mme PROCACCIA	69	Suppression de la mention du « développement » des stages dans l'intitulé de la proposition de loi	<b>Défavorable</b>

### **Contrôle de la mise en application des lois – Communication**

**Mme Annie David, présidente.** – Depuis sa création fin 2011, la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois synthétise les informations collectées par les commissions permanentes dans un rapport d'information qui devrait être débattu en séance publique au mois de juin. Ce bilan porte sur les lois promulguées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2012 et le 30 septembre 2013. Il intègre les mesures d'application publiées jusqu'au 31 mars 2014, soit six mois au-delà des dernières lois prises en compte, selon le délai fixé dans une circulaire du 29 février 2008.

Durant l'année parlementaire 2012-2013, le Parlement a adopté quatorze lois examinées au fond par notre commission. Ce nombre, qui n'avait pas été atteint depuis la session 2007-2008, correspond à un début de législature caractérisé par une production législative plus intense.

Sur ces quatorze lois, cinq résultaient d'une initiative Gouvernementale : la loi de financement de la sécurité sociale ; trois lois présentées par le ministre du travail, les emplois d'avenir, le contrat de génération et la transposition de l'accord national interprofessionnel sur la sécurisation de l'emploi ; une loi tirant les conséquences d'une décision du Conseil constitutionnel à la suite d'une question prioritaire de constitutionnalité relative aux pupilles de l'Etat.

La majorité des lois examinées par notre commission résultaient d'une initiative parlementaire : cinq propositions de loi venant de l'Assemblée nationale et quatre issues du Sénat. Celles-ci concernent la recherche sur l'embryon, la biologie médicale, la prorogation du bonus outre-mer et l'instauration d'une journée nationale de la Résistance.

Sur ces quatorze lois, six pouvaient s'appliquer directement, sans texte réglementaire. Pour les huit autres, un total de 132 mesures d'applications était attendu, dont 77 pour la loi de financement, 16 pour les emplois d'avenir, 14 pour la sécurisation de l'emploi, 10 pour le contrat de génération, 10 également pour la biologie médicale.

Or 104 mesures avaient été prises au 31 mars 2014, soit un taux de 79 %, supérieur à ceux des années précédentes. Une cinquantaine de mesures, soit 38 % du total

attendu, avaient été prises dans les six mois de la promulgation, et près d'une centaine, soit 72 %, dans un délai d'un an, résultat plutôt satisfaisant.

La tendance à l'amélioration, lente mais continue s'est à nouveau confirmée au cours de l'année parlementaire 2012-2013. Sans doute s'explique-t-elle par la volonté du Gouvernement de rapidement mettre en œuvre les priorités de son programme, notamment en matière d'emploi, mais aussi par les efforts combinés du Parlement et du Gouvernement. Celui-ci est tenu de présenter dans les six mois suivant la promulgation d'une loi un rapport faisant le point sur les mesures d'application prises et restant à prendre. Des échéanciers de publication des textes à paraître sont diffusés sur le site internet Legifrance, insuffisamment tenus à jour. Enfin, les bilans réguliers effectués par le Parlement contribuent à aiguillonner cabinets et services des ministères.

Cette note générale plutôt positive ne doit pas masquer une réalité très contrastée et la persistance d'anomalies. Il est logique que le Gouvernement s'efforce de rapidement mettre en œuvre les dispositifs qu'il juge prioritaires : les lois relatives au travail et à l'emploi ont été votées dans des délais très brefs et les mesures réglementaires sont intervenues très rapidement. Les lois sur les emplois d'avenir et sur le contrat de génération ont reçu 100 % de leurs mesures d'application. Pour les emplois d'avenir, le premier décret est sorti six jours seulement après la promulgation...

**Mme Isabelle Debré.** – Tiens !

**Mme Annie David, présidente.** – Pour le contrat de génération, les dix mesures attendues étaient prises deux semaines après la promulgation. Bien entendu, la rapidité de parution des textes réglementaires n'est pas en soi un gage de succès...

Pour la loi relative à la sécurisation de l'emploi, promulguée en juin 2013, plus de 70 % des mesures d'application avaient été prises au 31 mars dernier.

La principale disposition en attente est très importante, puisqu'elle concerne la couverture complémentaire santé. Un décret doit fixer le niveau minimal de garanties des contrats collectifs concernés. Sa préparation a été affectée par les mesures de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, relatives aux contrats solidaires et responsables. La généralisation des contrats collectifs en entreprises n'est applicable qu'au 1er janvier 2016, mais la parution du décret d'application est indispensable au lancement des négociations de branche, qui devait démarrer à la mi-2013.

S'agissant de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, le Gouvernement avait promulgué 90 % des textes d'application au 31 mars dernier.

A l'inverse, quatre lois, toutes issues d'une initiative parlementaire, n'ont fait l'objet d'aucune mesure d'application sur les quinze décrets ou arrêtés prévus...

**M. Jean Desessard.** – Ce n'est pas bien !

**Mme Isabelle Debré.** – C'est incroyable !

**Mme Annie David, présidente.** – La loi du 30 mai 2013 réformant la biologie médicale avait pour objet principal de ratifier l'ordonnance de 2010, ce qui n'impliquait aucune mesure d'application particulière. Mais des dispositions nouvelles nécessitaient dix décrets ou arrêtés, dont aucun n'a été pris. La procédure parlementaire, particulièrement

longue, a donné lieu à des concertations nombreuses avec les acteurs concernés. Les textes d'application auraient dû pouvoir être pris plus rapidement.

Les trois mesures d'application de la loi du 27 septembre 2013 sur les soins psychiatriques, que nous avons examinée dans des conditions assez bousculées lors de la session extraordinaire de septembre dernier, n'ont pas été prises. La loi palliait une censure par le Conseil constitutionnel après une question prioritaire de constitutionnalité. Toutefois, les mesures réglementaires attendues, sur la prise en charge des malades et la procédure d'expertise psychiatrique, sont importantes. Les trois décrets en Conseil d'Etat prévus n'ont pas encore été soumis aux sections compétentes. Il est souhaitable qu'ils interviennent dans les meilleurs délais.

La loi du 24 décembre 2012 suspendant la fabrication et la mise sur le marché des conditionnements alimentaires contenant du bisphénol A nécessitait un décret d'application qui n'a pas été pris. Un message sanitaire devait avertir sur les conditionnements comportant du bisphénol A, et les déconseiller aux femmes enceintes et enfants en bas âge. La Commission européenne ayant formulé des observations sur le projet de décret initial, un texte modifié est en cours de rédaction, qui devrait être notifié aux autorités européennes. Ce message d'avertissement se justifiait pendant la période transitoire, avant le retrait du marché des conditionnements en cause. Celui-ci doit avoir lieu au 1<sup>er</sup> janvier 2015, dans moins de huit mois...

**Mme Muguet Dini.** – Ah !

**Mme Annie David, présidente.** – Par ailleurs, la Commission européenne a amorcé une phase précontentieuse contre la France sur la conformité de la loi au principe de libre circulation des marchandises. La Commission attend une nouvelle évaluation des risques de l'utilisation du bisphénol A dans les conditionnements alimentaires par l'Autorité européenne de sécurité des aliments. Ce n'est pas avant l'automne prochain, après la remise de cette évaluation, que l'on connaîtra les suites données par la Commission à la procédure en cours. En attendant, des produits toxiques doivent continuer à circuler librement...

La loi du 3 juin 2013 visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire outre-mer a harmonisé les dates de péremption entre la France hexagonale et l'outre-mer. L'absence de parution de l'arrêté sur la teneur maximale en sucres ajoutés aux produits exclusivement distribués outre-mer rend le dispositif de l'article 1er de la loi largement inopérant.

Au cours de la période étudiée, près d'une vingtaine de mesures réglementaires sont intervenues en application de lois votées sous la précédente législature. Ont ainsi été enregistrées six mesures pour l'application de la loi de 2011 relative à la sécurité du médicament et trois mesures pour celle de la loi HPST de 2009.

On peut se féliciter, bien qu'elle ait été très tardive (plus d'un an et demi après la promulgation de la loi), de la publication du décret organisant la transmission des informations entre départements, afin d'assurer le suivi des enfants en danger en cas de déménagement des familles. Nous avons déploré l'an dernier le retard pris dans la parution de ce texte.

A l'inverse, la loi du 5 mars 2012 relative aux recherches impliquant la personne humaine est encore privée d'une part importante de ses effets. La structure nationale chargée de la répartition aléatoire des protocoles de recherche entre les comités de protection des

personnes n'est toujours pas mise en place, faute de mesure réglementaire. Elle avait fait l'objet d'un consensus de notre commission et du Sénat tout entier, porté par nos deux rapporteurs successifs Marie-Thérèse Hermange puis Jean-Pierre Godefroy. Je regrette fortement que les mesures réglementaires nécessaires se fassent encore attendre.

Neuf rapports devant être remis au Parlement du fait de dispositions législatives ont été transmis. Huit font suite à des lois votées sous la précédente législature et un seul à une loi votée en 2012-2013, alors que pour cette même année parlementaire, on ne recensait pas moins de vingt-six demandes de rapports. Si quelques-unes ne restent pas lettre morte, l'exécutif est bien loin de pouvoir ou vouloir satisfaire la totalité d'entre elles.

Certes, ces demandes sont d'intérêt inégal. Mais certaines correspondent à une attente légitime et il n'est pas normal de ne pas y donner suite ou de le faire avec beaucoup de retard. Je regrette que le Gouvernement n'ait pas transmis les deux bilans annuels d'évaluation des emplois d'avenir et des emplois d'avenir professeur, alors que nous avons un recul suffisant pour mesurer la pertinence du dispositif. Je déplore aussi l'absence de transmission du rapport sur l'accès à la justice prud'homale que le Sénat avait demandé pour la fin d'année 2013, à l'initiative de Claude Jeannerot.

Des informations plus détaillées figurent dans une note qui sera publiée dans le rapport de la commission sénatoriale pour l'application des lois le mois prochain.

**Mme Catherine Procaccia.** – Après cette communication très intéressante, je me demande, madame la présidente, si vous ne pourriez pas intervenir en Conférence des Présidents contre ce déni de l'initiative parlementaire ? Il est inadmissible que les décrets d'application de propositions de loi consensuelles tardent alors qu'ils sont prêts dans les huit jours pour des projets de loi. Cette situation est-elle propre à notre commission ?

**Mme Catherine Génisson.** – Je vous félicite à mon tour de l'analyse que vous nous avez présentée. Je crois qu'il est difficile de trouver des produits de substitution au bisphénol A – c'est une explication, pas une excuse. Quant à la biologie, je rappelle que nous nous étions interrogés sur le choix du Cofrac comme structure d'évaluation, et avions souhaité un audit sur ce point.

**M. Claude Jeannerot.** – La précision de cette communication m'a impressionné. Ne pourrait-on imaginer que vous interpelliez en notre nom le ministre chargé des relations avec le Parlement et chacun des ministres concernés. Si les lois que nous votons ne peuvent s'appliquer faute de décrets d'application, notre travail n'est fait qu'à moitié.

**M. Jean Desessard.** – Après cette communication, dont je vous félicite, faut-il demander un rapport sur l'absence de rapports et qu'en est-il du groupe de travail sur la fin de vie que nous devons mettre en place en l'absence d'initiative du Gouvernement ? Enfin, j'ai cru comprendre que la commission des lois avait étudié la moitié des textes adoptés l'an dernier ; savons-nous quelle proportion en a rapporté notre commission ?

**Mme Annie David, présidente.** – Je vous ai donné le nombre des textes qu'elle a examinés : quatorze lois au fond, c'est autant que la commission des lois ; celle des finances en a rapporté neuf, le développement durable six, l'économie quatre et la culture trois.

**M. Claude Jeannerot.** – N'oublions pas l'aspect qualitatif !



**M. Jean-Pierre Godefroy.** – Je joins mes félicitations à celles des intervenants précédents et appuie la suggestion de Claude Jeannerot. Je déplore que des décrets d’application de la loi du 5 mars 2012 manquent encore en 2014. Nous avons eu un long dialogue avec l’Assemblée nationale sur ce texte que nous avons porté, Mme Hermange, M. Autain et moi. Nous étions arrivés à un accord sur le choix aléatoire des protocoles de recherche. Il est désolant que deux ans après, nous attendions toujours un décret d’application destiné à protéger les personnes concernées !

**Mme Laurence Cohen.** – Votre communication est à l’image de notre travail. Au-delà des divergences que nous exprimons, nous parvenons à une communauté de point de vue qui honore notre assemblée. Il est important de le faire savoir.

**M. René-Paul Savary.** – Je vous remercie de votre honnêteté intellectuelle, madame la présidente. Je crains malheureusement que certains n’en tirent argument pour nourrir des interrogations sur l’impact du travail parlementaire. Votre rapport est pourtant l’occasion de lever le nez du guidon, et de ne pas seulement répondre à l’urgence. Nous devons nous livrer régulièrement à cet exercice d’évaluation. J’y vois un encouragement à jouer un rôle d’aiguillon : suivons les indications qui paraissent sur Legifrance et invitons le Gouvernement à agir.

**Mme Annie David, présidente.** – Je partage vos questions et relaierai vos demandes. J’interrogerai les ministres concernés par les différents textes. Je serai toutefois plus nuancée sur les rapports.

**Mme Isabelle Debré.** – M. Patrick Ollier, quand il était ministre, avait obtenu de nets progrès et rendait compte de son action. Cela se fait-il toujours ?

**Mme Annie David, présidente.** – M. Vidalies et le secrétaire général du Gouvernement ont été auditionnés à plusieurs reprises par la commission pour le contrôle de l’application des lois.

**Mme Claire-Lise Champion.** – Tout à fait. Il convient d’avoir une vue rétrospective car, s’il reste des marges de progression, la situation s’est améliorée par rapport à un passé relativement récent.

**Mme Annie David, présidente.** – Le secrétariat de la commission a établi une note analysant l’impact de l’avis du Conseil d’Etat sur les propositions de loi relatives à la fin de vie, en vue du groupe de travail que pilotera Jean-Pierre Godefroy.

**M. Jean Desessard.** – Nous avons retiré notre texte parce que l’engagement avait été pris qu’une proposition de loi serait déposée avant fin juin par la commission. Je plaide pour que le groupe de travail se réunisse rapidement.

**M. Jean-Pierre Godefroy.** – Nous pouvons prendre rapidement l’attache des auteurs de propositions de loi. Nous avons en effet l’avis du Conseil d’Etat sur les propositions de loi. L’on attend toujours celui du Comité consultatif national d’éthique. S’agissant du cas Vincent Lambert, les experts ont rendu un rapport d’une obscure clarté sur lequel le Conseil d’Etat statuera fin juin – j’y serai si la séance est publique.

*La commission donne acte à la présidente de sa communication.*

*La réunion est levée à 12 h 10.*



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

**Mercredi 7 mai 2014**

- Présidence de Mme Marie-Christine Blandin, présidente -

*La réunion est ouverte à 10 heures.*

### **Audition de M. Jacques Sallois, président de la commission de récolement des dépôts d'œuvres d'art**

**La commission entend M. Jacques Sallois, président de la commission de récolement des dépôts d'œuvres d'art.**

**Mme Marie-Christine Blandin, présidente.** – Dans le cycle des auditions de notre commission dédiées aux politiques patrimoniales, nous recevons M. Jacques Sallois, président de la commission de récolement des dépôts d'œuvres d'art (CRDOA).

La CRDOA a été créée en 1996 à la suite d'un rapport de la Cour des comptes sur les musées nationaux et les collections nationales d'œuvres d'art, qui avait relevé l'insuffisante rigueur de la tenue des inventaires et du suivi des dépôts consentis par l'État depuis deux siècles. Les compétences de la commission, initialement limitée aux dépôts d'œuvres d'art des seuls musées, ont été progressivement élargies à l'ensemble des dépôts consentis par les institutions dépendant de l'État

À partir de 2004, son action s'est combinée avec celle engagée dans la foulée de la « loi musées » de 2002 concernant le récolement décennal de l'ensemble des collections muséales de l'État, bénéficiant de l'appellation « musée de France », qui englobe évidemment celui des dépôts, et dont l'obligation législative d'achèvement est fixée au 13 juin 2014 : c'est la raison pour laquelle nous avons souhaité vous entendre aujourd'hui.

Monsieur le président, nous souhaiterions savoir comment s'est déroulée la mission de récolement jusqu'à aujourd'hui : quelles difficultés avez-vous rencontrées ? Comment certains musées ont-ils rattrapé le retard observé les années précédentes dans les objectifs de récolement, par exemple le Louvre ? Quelle est la situation aujourd'hui et quels enseignements pouvons-nous en tirer ? Quelles seraient les réformes nécessaires et comment s'articulent-elles avec le projet de loi sur les patrimoines très attendu ici au Sénat ?

Enfin, peut-être pourrez-vous nous dire quelques mots de la commission scientifique nationale des collections que vous présidez et dont nos collègues Catherine Morin-Desailly et Vincent Eblé sont membres.

**M. Jacques Sallois, président de la commission de récolement des dépôts d'œuvres d'art (CRDOA).** – C'est toujours un grand plaisir de venir devant vous, je le dis d'expérience puisque ma première audition au Sénat remonte... à 1981.

Lorsque Philippe Seguin m'a demandé de prendre de relais de Jean-Pierre Bady à la tête de la CRDOA, je n'imaginai pas l'ampleur de la tâche qu'il restait à accomplir pour le récolement, ceci malgré le rapport que mon prédécesseur venait de publier et qui montrait

combien l'affaire était loin d'être réglée. Une précision : la création de la CRDOA, à l'été 1996, a précédé la publication du rapport de la Cour des comptes sur le récolement, ce qui témoigne bien de l'urgence de la situation constatée dès le début des investigations de la Cour.

Le récolement prendra encore de longues années. Vous rappelez que, pour les « musées de France », un terme a été fixé au 13 juin prochain : il est évident qu'il ne sera pas tenu. Certains musées, par exemple Guimet, en sont à envisager de confier l'exercice à un prestataire extérieur : ils sont donc encore bien loin du compte. Faut-il reporter le délai ? Ce sera au ministère de trancher.

Il n'y a pas que les musées dans cette affaire : le Centre national des arts plastiques (CNAP) a fait des dizaines de milliers de dépôts en France et dans le monde, sans aucun inventaire puisque c'était la pratique de son institution mère, la Maison de l'Empereur Napoléon III. La Manufacture de Sèvres a effectué quelque deux cent mille dépôts en deux siècles et son directeur, David Caméo, m'avouait, il y a peu, être parfaitement incapable de dire avec précision où se trouvaient ces pièces déposées. Au Mobilier national, il y a bien le récolement quinquennal, mais l'exercice est toujours en retard et présente des carences.

Quand bien même le récolement est réalisé, même partiellement, que fait-on ensuite, quelles en sont les conséquences ?

Lorsque les œuvres sont vues, le déposant peut en demander le retour, ce qui n'est pas toujours simple ; il peut régulariser le dépôt, en demandant éventuellement sa restauration par le dépositaire ; il peut aussi en demander le transfert à une collectivité locale, en vertu de la loi « Musées », ce qui concerne à peine 5 % des pièces déposées par les Musées.

Pour les œuvres qu'on ne voit pas, on peut constater l'échec des recherches, ce qui est très fréquent puisque bien des dépôts sont mal documentés, d'affectation incertaine ou encore sans document attestant qu'ils ont été reçus, ce qui empêche d'établir la preuve du dépôt. Le déposant peut alors porter plainte : l'an passé, nous l'avons recommandé dans 1 100 cas. Les procureurs n'en font certes pas une priorité mais les plaintes sont utiles, parce qu'elles abondent les fichiers des services spécialisés comme l'office central de lutte contre le trafic de biens culturels (OCBC), la brigade de répression du banditisme, ou les Douanes.

Notre doctrine évolue : longtemps, nous avons pensé qu'il était vain de poursuivre. C'était le cas, par exemple, pour des pièces tout à fait identifiables comme les portraits souverains du XIX<sup>e</sup> siècle : sous Napoléon III, bien de ces portraits de l'Empereur et de l'Impératrice avaient été envoyés dans les provinces, sans que ces dépôts aient été bien documentés et ils étaient manquant au récolement. Cependant, quand une administration voyait tel portrait passer en vente, elle le rachetait parfois. Désormais, les plaintes sont bien plus fréquentes.

Enfin, le déposant peut encore émettre un titre de perception à l'encontre de l'administration défailante. Cela s'est réalisé avec le ministère de l'intérieur, à l'issue d'une négociation intense avec son secrétaire général, qui a consenti à une compensation financière pour les œuvres disparues ; nous sommes en discussion avec le ministère des affaires étrangères, pour des titres d'une valeur approchant 380 000 euros et je ne désespère pas de les faire régler.

Comment, ensuite, et au-delà de notre rapport annuel, faire mieux pour le récolement des œuvres déposées et, plus largement, pour la politique de dépôt d'œuvres d'art ? Je crois que la CRDOA ne doit pas se substituer à l'action des déposants, qui sont responsables des œuvres d'art. Le pli a peut-être été pris que la CRDOA s'occupait du récolement et qu'il suffisait d'attendre ; or il ne faudrait pas que notre action déresponsabilise les déposants ni les dépositaires. C'est pourquoi j'ai décidé que notre prochain rapport d'activité, au lieu d'être épais comme celui que je vous livre pour l'année 2012, sera très concis dans sa partie générale, pour laisser la plus grande place à une présentation de ce que chaque grand déposant et grand dépositaire fait et peut faire pour une politique de dépôts cohérente et renouvelée.

C'est une grande novation : nous demanderons que chaque dépositaire publie une synthèse annuelle des dépôts qu'il accueille ; cela suppose un inventaire, que les administrations n'ont pas toutes ou qu'elles ne tiennent pas toutes correctement à jour. Cela, vous le devinez, concerne également le Sénat, qui est le dépositaire d'œuvres importantes : la décoration de cette salle en porte témoignage. Du reste, la certification des comptes de l'État et de ses établissements exige désormais que, dans leur bilan, figurent leurs propriétés mobilières : il est donc grand temps de responsabiliser les déposants et les dépositaires, et de mettre plus de transparence dans les politiques de dépôts d'œuvres d'art.

Enfin, l'état doit être au clair sur ses propriétés. La loi dispose qu'il suit les collections appartenant aux collectivités locales, mais comment pourrait-il y parvenir s'il ne connaît pas ses propres propriétés ? Pour l'y aider et pour plus de transparence, nous avons préparé des outils de présentation synthétique des collections, par département et par grande ville, par exemple Strasbourg, qui, par son histoire, hérite d'une situation complexe en matière de dépôts. L'exercice de transparence concerne aussi nos ambassades, car la France a beaucoup prêté par le passé et beaucoup déposé dans des musées et institutions étrangères : le bilan de ces dépôts reste à faire, nous y travaillons avec nos ambassades dans les pays concernés.

Il faudra donc encore bien des années pour achever le récolement. À l'horizon de quatre ou cinq ans, il me paraît raisonnable d'espérer que chaque dépositaire et chaque déposant, y compris à l'étranger, produise un document de synthèse rigoureux, qui permette de suivre la politique de dépôt d'œuvres d'art.

**Mme Marie-Christine Blandin, présidente.** – La tâche à accomplir est donc encore immense, alors que les administrations font preuve d'une faible réactivité ne serait-ce que pour établir l'inventaire des œuvres qu'elles accueillent : le tableau que vous nous présentez est inquiétant, nous vous remercions de nous l'avoir dressé sans voile.

**M. Vincent Eblé.** – Le récolement est indispensable à une reprise en mains du patrimoine mobilier de l'État : il a fallu beaucoup travailler pour maîtriser le patrimoine immobilier, on imagine ce qu'il doit en être pour le patrimoine mobilier...

Vous indiquez dans votre rapport que la moitié des œuvres déposées à l'éducation nationale doivent être rangées parmi les œuvres non vues : comment expliquer un chiffre aussi élevé ? Que proposez-vous pour régler ce problème ?

Depuis la circulaire du Premier ministre du 3 juin 2004 relative au dépôt d'objets d'art et d'ameublement dans les administrations, les déposants peuvent émettre des titres de perception ; c'est une demande des conservateurs, que l'on retrouve dans le Livre Blanc sur

les musées de France, publié en 2011 par l'Association générale des conservateurs des collections publiques de France. Des collectivités locales en ont fait les frais, mais il y a eu également des contentieux, par exemple à Pézenas.

Comment concilier les normes en matière de dépôts, avec la volonté, affichée par le ministère de la culture, de faire davantage circuler les œuvres d'art, y compris dans les entreprises ?

Dans le Livre Blanc sur les musées de France, les conservateurs demandent d'alléger les procédures de récolement mais aussi de confier au conservateur qui entre en fonctions dans un musée, un état des lieux des collections : que pensez-vous de ces propositions ?

Enfin, quelle articulation entre la CRDOA et la Commission scientifique nationale des collections ? Leur coexistence vous paraît-elle compatible avec la simplification administrative, ou bien serait-il préférable de les regrouper ?

**Mme Françoise Férat.** – Existe-t-il des incitations pour accélérer le récolement ? Le temps n'est plus aux aides financières de l'État ni des collectivités locales, mais est-ce qu'il faut se résigner à laisser inachevée une tâche aussi importante ?

**Mme Corinne Bouchoux.** – Que proposez-vous pour les quelque 2 000 œuvres dites MNR, pour « musées nationaux récupération », c'est-à-dire des œuvres spoliées par les nazis puis récupérées à la Libération et déposées dans nos musées, mais qui n'en sont pas propriétaires, pas plus que l'État ?

**Mme Catherine Morin-Desailly.** – Je me joins aux questions de Vincent Eblé sur la commission scientifique nationale des collections, que nous demandions depuis de nombreuses années et que nous avons instituée par la loi en 2010, mais qui n'a été installée qu'en février dernier : comment va-t-elle travailler et s'articuler avec la CRDOA ?

**M. Jacques Sallois.** – Cette commission scientifique, attendue de longue date, s'articule étroitement avec la CRDOA puisqu'elles ont le même président et que leur secrétariat est commun. Cependant, leurs démarches sont différentes : la CRDOA est un service administratif, chargé de coordonner le récolement, tandis que la commission scientifique a une vocation plus doctrinale et de conseil, elle donne son avis sur les déclassements d'œuvres qui, en principe, sont propriété inaliénable de l'État. Dans la pratique, bien des œuvres ont été déclassées : c'est le cas par exemple lorsque la Manufacture de Sèvres récupère des pièces utilisées dans les années 1930 pour l'enseignement de la céramique dans les écoles techniques ; ces pièces ne sont pas toutes jugées dignes d'être conservées - David Caméo a créé une commission interne pour en délibérer. Celles qui ne le sont pas peuvent alors être cassées, pour y récupérer de l'or par exemple, ou vendues, tandis que les pièces à conserver le seront de façon plus satisfaisante. La commission scientifique a précisément pour rôle d'élaborer une doctrine en la matière, c'est bien différent que le récolement proprement dit.

Faut-il des incitations au récolement ? Je ne voudrais pas que mon propos noircisse le tableau, car je ne suis pas pessimiste : il me paraît bien normal qu'après deux siècles de dépôts peu ordonnés, le récolement prenne du temps. Les choses changent : aujourd'hui, les institutions travaillent au récolement, c'est un progrès certain, et j'en rends hommage à Jean-Pierre Bady, qui a su obtenir une vingtaine de postes d'agents pour le

récolement. Les résultats, du reste, ne sont pas à attendre seulement de ces agents : c'est parce que les conservateurs, les directeurs de musées et les responsables d'établissements administratifs s'impliqueront, que le récolement avancera et avec lui, une véritable politique de dépôts d'œuvres d'art. Lorsque j'étais directeur des musées de France, on parlait d'abord d'acquisition, un musée devait acheter pour exister, et se protéger aussi : après des vols, j'avais obtenu des renforts de moyens policiers. Mais un musée doit aussi faire de la conservation préventive, de la restauration, et tout cela suppose de véritables inventaires, ce qui est très loin d'être encore le cas. Quelles incitations effectuer dans ces conditions ? Les avancées, me semble-t-il, relèvent de la discussion avec les établissements, en particulier dans le débat budgétaire : il faut montrer que la réalisation d'un inventaire rigoureux et suivi est devenue une nécessité.

Les biens mobiliers circulent effectivement et nous ne disposons pas, pour ces biens, de l'inventaire que l'État tient de ses biens immobiliers depuis fort longtemps. C'est devenu urgent : nous avons besoin d'un inventaire informatisé du patrimoine mobilier de l'État, abondé par toutes les administrations et suivi dans le temps, plutôt que de dépendre de la volonté et de la méthode de tel ou tel directeur d'administration. Nous y travaillons, des équipes se mettent en place dans les administrations, il faut relever ce défi.

La référence au contentieux avec la ville de Pézenas réveille pour moi une douleur, car dans cette affaire, la Chambre régionale des comptes (contre l'avis de la CRDOA) s'est appuyée sur le seul code civil sans prendre en compte le droit des collections.

La part des œuvres non vues est effectivement très élevée à l'éducation nationale, mais c'est aussi que de nombreux dépôts ont été réalisés par les écoles des Beaux-arts, qui ont longtemps relevé de ce ministère et qui relèvent désormais de la rue de Valois : cet entremêlement de nos institutions ajoute à la complexité du récolement.

Comment concilier dépôt et circulation des œuvres d'art ? En fait, la circulation relève du prêt d'œuvres, pour des durées de moins d'un an, alors que le dépôt s'inscrit dans une durée plus longue. La politique de dépôts d'œuvres d'art est née de l'idée qu'une collection nationale appartenait à la communauté nationale et qu'il fallait la répartir sur l'ensemble du territoire national. Longtemps, les musées locaux étaient conçus, pour aller vite, comme de petites répliques du Louvre. Aujourd'hui, chaque musée mène sa propre politique, forge son identité, sa personnalité : les dépôts ne relèvent plus d'une logique de répartition territoriale, mais bien d'un ensemble de projets issus des territoires. Au cours des dernières décennies, nous avons fait beaucoup pour les acquisitions et la rénovation, je crois qu'il faut faire un effort sur les dépôts.

**Mme Marie-Christine Blandin, présidente.** – Le Sénat a mis de l'ordre dans son propre patrimoine : par lettre de janvier 2004, M. Bady nous a donné acte de l'inventaire et du récolement de ses biens immobiliers et mobiliers ; reste à savoir, cependant, si cet outil est bien suivi dans le temps.

**M. Jacques Sallois.** – Je vous transmettrai le schéma de synthèse que nous avons élaboré avec le secrétariat général du Gouvernement et que l'Élysée applique déjà...

**Mme Marie-Christine Blandin, présidente.** – Nous le transmettrons aux questeurs, qui ont la haute main sur ces questions. Nous vous remercions pour toutes les informations que vous nous avez communiquées.

## **Audition de M. Yves Dauge, ancien président de la commission nationale des espaces protégés**

**Puis la commission auditionne M. Yves Dauge, ancien président de la commission nationale des espaces protégés.**

**Mme Marie-Christine Blandin, présidente.** – Nous entendons maintenant M. Yves Dauge, cofondateur de l'Association nationale des villes et pays d'arts et d'histoire et villes à secteurs sauvegardés et protégés (ANVPAH) et ancien président de la commission nationale des secteurs sauvegardés, dont nous avons pu apprécier l'engagement sans faille en faveur du patrimoine, pendant plusieurs années au sein de notre commission.

Comme vous le savez, cher Yves Dauge, notre commission a organisé, le 19 février dernier, une table ronde sur les régimes de protection du patrimoine. Or, tous les acteurs présents, dont les représentants de l'association que vous avez fondée, nous ont fait part de leurs inquiétudes relatives au projet de loi sur les patrimoines, tant attendus par vos anciens collègues.

Quelle est votre analyse de ce texte dont nous attendons d'ailleurs toujours la dernière version ? Que pensez-vous de l'intégration de la commission nationale des secteurs sauvegardés dans une commission nationale des cités et monuments historiques ? Pensez-vous que la simplification recherchée risque d'entraîner un affaiblissement du niveau protection ou bien estimez-vous au contraire que les réformes proposées vont dans le bon sens ?

J'ajoute que vos anciens collègues ont vivement réagi lors de l'audition de M. Berjot sur l'intitulé choisi de « cités historiques », qui paraît peu approprié.

Lorsque nous avons projeté de vous entendre, de très nombreux collègues s'en sont aussitôt réjouis ; vous faites autorité en matière de politique patrimoniale, à quoi vous joignez un talent non moins établi pour la convivialité : nous sommes très heureux de vous accueillir !

**M. Yves Dauge.** – J'en suis également très heureux et très touché : le Sénat me manque, pour la qualité du travail qu'on y fait et l'ambiance qui y règne, mais il faut savoir sortir... avant de se faire sortir !

La loi sur les patrimoines est l'occasion d'un grand rassemblement au-delà des clivages partisans : nous pouvons avoir cette ambition pour cette belle cause. Il faut parvenir à une loi de progrès, car ce texte vient après un siècle de progrès sur le patrimoine : ce n'est pas le moment de reculer. J'étais directeur de l'urbanisme et des paysages lorsqu'ont été débattues les premières lois de décentralisation et je me souviens de l'inquiétude que provoquait alors l'idée même « d'abandonner » aux élus locaux la planification urbaine. Vous savez comme moi ce qu'il en est advenu et je suis, pour ma part, convaincu que la décentralisation a été une bonne chose, car ce sont les élus locaux qui sont en capacité de porter les projets territoriaux. La question reste, cependant, des compétences techniques, professionnelles et de la continuité dans les projets, qui prennent toujours du temps.

Les règles de droit ne suffisent pas, le secteur sauvegardé, par exemple, n'est en rien une garantie de sauvegarde ni de développement. Voyez ce qu'il est advenu d'Uzès, qui était un emblème des politiques de sauvegarde, mais dont le secteur a été abandonné, il n'y a pas eu de suivi dans la gestion et le résultat est catastrophique, je le dis sans accabler les élus,



c'est un simple constat. Avec le secteur sauvegardé, on est très exigeant sur le niveau d'entrée, pas assez sur les engagements de gestion et de suivi. Or, les règles de droit ne sont pas tout, il faut de la politique, un projet initial mais aussi un engagement dans le temps, parce qu'il faut se battre encore pendant des années pour appliquer les règles du secteur sauvegardé et surtout développer les territoires.

Je crois que nous avons des progrès à faire pour assurer plus de continuité et de suivi, et que nous pouvons nous inspirer ici de ce que fait l'Unesco (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture). Lorsqu'elle labellise, l'Unesco fait signer une convention qui prévoit un état des lieux initial, un plan de gestion et une évaluation régulière de l'action conduite, qui conditionne le maintien du label accordé par le comité du patrimoine mondial. Je plaide pour un tel conventionnement pour les secteurs sauvegardés, avec une évaluation régulière qui provoque un véritable débat entre les partenaires, un débat de politique locale au conseil municipal, parce que c'est bien de la politique qu'il faut faire pour développer le territoire. Or, que fait-on aujourd'hui ? On laisse l'architecte des bâtiments de France se débrouiller seul, faire des arbitrages techniques qui ne font pas une politique : pense-t-on vraiment qu'un technicien, quelles que soient ses qualités, puisse tenir, seul, le développement d'un secteur sauvegardé ? À l'Unesco, l'évaluation, la mise en débat sont plus rigoureuses, alors qu'on n'a quasiment pas de troupes pour piloter les quelque mille sites du patrimoine mondial : la solution, c'est de contractualiser, de responsabiliser les acteurs locaux et de provoquer du débat, au lieu de laisser des techniciens se débrouiller dans leur coin, dans l'incapacité pratique de porter les projets.

Le projet de loi sur les patrimoines provoque l'inquiétude des professionnels, vous avez raison de le souligner. Effectivement, le basculement des zones de protection dans le PLU (plan local d'urbanisme) patrimonial fait craindre qu'on abaisse le degré de protection et que la protection elle-même ne subisse le jeu des alternances politiques locales. J'en ai beaucoup débattu avec les services, avec les professionnels de la protection du patrimoine et je crois que les esprits évoluent : une mesure utile consisterait à introduire une sorte de cliquet dans la loi, garantissant que pour les zones protégées qui basculeront en PLU patrimonial, le degré de protection actuel soit maintenu. On pourrait généraliser cette sécurité à tous les documents d'urbanisme, garantir un socle de protection, tel qu'il est établi dans les documents actuels : cette garantie rassurerait sur la décentralisation, on serait alors en mesure de faire coïncider les objectifs d'une politique nationale, celle de la protection du patrimoine, avec les projets de développement local, qui ne peuvent être portés que par les élus locaux et non par les techniciens du patrimoine.

La dénomination « cité historique » ne plaît pas à tout le monde, c'est certain, mais personne ou presque ne propose d'alternative : vos suggestions sont bienvenues. Je proposais « cités et espaces protégés », on m'a répondu que « cités historiques », c'était plus lisible sur le plan international.

Faut-il transférer la maîtrise d'ouvrage des études et du cahier des charges ? Beaucoup considèrent que ce serait trop risqué, craignent pour la protection ; mais on ne peut pas faire comme si l'État allait continuer d'assumer réellement ces missions ! L'élaboration du cahier des charges est un moment décisif du projet, où il faut dire ce qu'on va faire dans les années à venir : c'est aux élus de le faire, pas aux techniciens de l'État. On parle là d'un projet politique et je crois que ce n'est pas un risque excessif d'aller dans le sens de la décentralisation. Tous les élus n'ont pas le niveau pour concevoir et projeter dans le temps un projet urbain, c'est vrai, mais c'est une autre affaire, qui ne doit pas dissuader de décentraliser.

Quelles compétences transférer à l'intercommunalité ? Il faut répondre avec pragmatisme, en tenant compte des réalités. Chez moi, à Chinon, il est évident que seule la commune centre portait le projet, alors qu'il était d'intérêt commun et que j'avais également intérêt à ce que les communes de l'agglomération mettent la main au portefeuille. Même si je pouvais convaincre les autres maires de cet intérêt commun, il est évident que pour eux, ce n'était pas leur affaire, qu'ils ne voulaient pas s'impliquer. Dans ces conditions, il faut de la souplesse, permettre par exemple que la commune la plus concernée soit délégataire de l'intercommunalité et qu'il y ait aussi une notion de volontariat pour s'engager dans la procédure : vous pourriez introduire un tel mécanisme dans la loi, ou bien prévoir son principe et en laisser les modalités au décret.

Enfin, je crois que nous avons besoin d'une nouvelle géographie des secteurs sauvegardés, qui prenne mieux en compte l'évolution des territoires, en particulier des villes moyennes qui connaissent un déclin alarmant. L'actuelle géographie de la « loi Malraux » compte une centaine de secteurs : c'est peu, mais c'est parce que les conditions d'entrée sont strictes, parce que le coût des études est élevé. Qu'en sera-t-il avec les PLU patrimoniaux ? L'État peut-il élaborer une nouvelle géographie de sauvegarde ? Je crois que c'est nécessaire, et urgent. Nécessaire, parce que certains secteurs, qui ont sauvegardé leur patrimoine, ont su en faire un levier de développement et s'en sortir : faut-il continuer à les soutenir, alors que les moyens manquent ailleurs ? Regardez ce qui se passe dans les villes moyennes en plein déclin : nous en comptons dix-huit en région Centre, des villes qui « décrochent », où les commerçants baissent le rideau et où les biens immobiliers ne se vendent plus... Le géographe Laurent Davezies décrit très bien comment l'État accompagne l'écart croissant entre les métropoles qui gagnent et les territoires qui perdent, il a donné ce titre à son livre qui doit nous alerter : *La crise qui vient*. Il faut y prêter une très grande attention : la crise frappe de plein fouet ces villes moyennes qui perdent leur économie, leur démographie. L'État ne fait qu'accentuer la fracture en y supprimant des services publics, ici un palais de justice, là un hôpital ou une perception. Nous courons à la catastrophe, le vote extrémiste accompagne inexorablement la désespérance, et c'est à cette échelle que nous devons placer les politiques de sauvegarde du patrimoine, parce que le patrimoine se situe souvent dans ces petites villes qui décrochent. Si on ne fait rien pour le sauver, elles couleront avec lui. Au fond, c'est le second volet de la politique de la ville : il faut intervenir dans les quartiers difficiles, nous le faisons depuis des décennies et je me souviens très précisément de ce que nous avons initié lorsque j'ai été le premier délégué interministériel à la ville en 1988, mais il faut aussi aller dans ces villes moyennes qui décrochent. Les enjeux n'y sont pas moins importants ! On parle de mille quartiers dans le nouveau programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), mettons-y 150 quartiers de ces villes moyennes, c'est urgent.

Ensuite, il faut trouver les mécanismes juridiques pour que la politique de sauvegarde du patrimoine et le développement social urbain aillent de pair, dans le cadre du PLU patrimonial, en laissant suffisamment de souplesse au projet local, tout en tenant les objectifs de politique nationale. Les schémas régionaux d'aménagement du territoire (SRAT) font intervenir le Conseil d'État, c'est son rôle de veiller à la conformité des prescriptions d'un certain niveau figurant dans ces documents de planification décentralisée ; pourquoi ne pas s'en inspirer pour les PLU patrimoniaux ? Cela rassurerait les professionnels du patrimoine, tout en laissant aux élus locaux la possibilité de mettre en œuvre leur politique de développement local.

**M. André Gattolin.** – Des crédits importants passent par l'échelon européen, pour soutenir les politiques de développement territorial : le patrimoine ne devrait-il pas en

être un critère d'allocation ? Il est, avec la culture, un élément essentiel de l'attractivité territoriale, mais il est absent des fonds structurels européens : qu'en pensez-vous ?

**M. Jean-Pierre Leleux.** – Je crois comme vous que pour la loi sur les patrimoines, il nous faut obtenir un consensus en apaisant les craintes - mais aussi que nous avons beaucoup de travail pour y parvenir. L'exposé des motifs est tout à fait consensuel : la loi entend simplifier pour mieux protéger, mais le processus législatif risque de conduire au résultat inverse, celui de complexifier tout en protégeant moins.

Nous ne nous satisfaisons pas de l'appellation « cités historiques » mais, comme vous le dites, les alternatives ne sont pas légion : nous sommes ouverts et ce sera aussi à nous de proposer une nouvelle appellation.

Comme vous, je crois encore que la décentralisation de la décision va dans le sens de l'histoire, qu'il faut limiter le risque d'une moindre protection et renforcer l'expertise des services locaux. La crainte existe bien, dans le contexte financier actuel, que le classement en secteur sauvegardé ne devienne rarissime : les études préalables coûtent en moyenne 400 000 euros, l'État en a toujours pris au moins la moitié à sa charge ; quelles collectivités vont pouvoir s'offrir ces procédures, quand l'État ne les soutiendra plus ? On peut craindre une véritable extinction du dispositif. Or, il y a encore bien des secteurs à sauvegarder ; André Malraux espérait au moins quatre cents secteurs protégés, nous n'avons atteint que le quart de son objectif, avec une centaine de secteurs en cinquante ans. On peut attendre du PLU patrimonial qu'il protège davantage de secteurs, à condition que le niveau de protection soit suffisant et qu'on laisse des marges d'action aux élus.

Enfin, comment faire intervenir le secteur privé dans la réhabilitation et la sauvegarde des centres historiques ? Quelle place le mécénat peut-il prendre ?

**M. Yves Dauge.** – Le patrimoine et l'aménagement du territoire sont imbriqués, au point qu'il n'est pas utile de cibler les demandes de subventions européennes sur le patrimoine : il suffit de cibler le territoire, montrer que son développement passe par la revitalisation des centres villes, pour y trouver le patrimoine ; dans ce combat, du reste, les crédits européens sont des alliés souvent plus sûrs que les crédits régionaux, dont les critères sont insensibles à cet enjeu.

L'État a moins d'argent, cela rend sa réforme plus nécessaire et cette réforme passe par le regroupement des moyens, par la fin des chapelles et de la dispersion. Nous avons besoin, par exemple, d'une cinquantaine de millions d'euros pour les études, globalement, pour fonder cette politique du développement des territoires, avoir des politiques publiques plus cohérentes ; mais chacun veut garder sa petite ligne budgétaire : l'urbanisme dispose, au ministère de 3 millions d'euros sans aucun lien avec les quelques moyens d'études que consacrent au développement des territoires les ministères du tourisme, du commerce extérieur, du logement, de la culture et même des finances. Regroupons ces moyens ! Le Sénat pourrait y aider, par un rapport d'information par exemple, parce que nous avons là un gâchis absurde où chacun préférera mourir avec sa petite ligne de crédit, plutôt que de la mettre au pot commun.

Le mécénat est déjà présent, le privé intervient dans la réhabilitation, mais surtout à partir du moment où le marché immobilier repart. Je l'ai vu à Chinon : il a fallu qu'avec les habitations à loyer modéré (HLM) nous commençons par réhabiliter en centre-ville, pour que

les promoteurs voient l'intérêt d'y investir, nous avons amorcé la pompe et c'est bien l'utilité qu'il y aurait à inscrire ces centres villes dans le PNRQAD.

Le patrimoine n'est pas une cause étroite, c'est l'autre versant de la politique de la ville, le Sénat peut le faire comprendre, vous pouvez aider à changer les politiques publiques dans ce sens, c'est très important et il y a urgence. Certes, il faut être exigeant pour la protection, il y a une dimension technique importante ; mais il faut hiérarchiser les priorités et bien voir ce qui se passe dans les villes qui décrochent. Quel risque prend-t-on, alors, à donner plus de pouvoir aux élus, eux qui sont les seuls à pouvoir réellement porter des projets de développement ? Ce qu'il faut, c'est un mécanisme qui s'assure de la qualité des projets, avec une contractualisation, un état des lieux au départ, des évaluations régulières et du débat politique entre les différents échelons : l'État, ici, est tout à fait légitime à évaluer sa politique nationale, à en négocier les conditions locales d'application.

Faut-il enfin intégrer la commission nationale des secteurs sauvegardés dans une commission nationale des cités et monuments historiques ? Je ne le crois pas. Il faut y regarder de très près sans oublier qu'on peut faire des bêtises avec de bonnes idées.

**Mme Marie-Christine Blandin, présidente.** – Nous avons bien la volonté de faire réussir la loi sur les patrimoines, sans diminuer le degré de protection. Le parcours de la proposition de loi que nous avons adopté n'a pas été pleinement serein car la deuxième lecture est intervenue, ici même, alors que le Sénat venait juste de connaître une alternance politique et après que l'Assemblée nationale lui eut porté des coups, s'agissant notamment des garanties d'expertise auxquelles nous sommes attachés en matière de protection du patrimoine. Nous sommes désormais en ordre de marche et nous espérons, même, que ce texte nous arrive prochainement : nous sommes fins prêts à l'examiner !

**M. Yves Dauge.** – Nous avons besoin du Sénat et si vous examinez le texte en premier, votre rôle sera décisif, c'est vous qui écrirez réellement la loi. Il faudra aussi veiller à son application, vous savez comme moi ce qu'il en est... Nous avons beaucoup travaillé sur l'archéologie préventive, mais l'administration traîne pour la répartition financière de la taxe, ce qui enlève tout moyen d'action aux collectivités : les 5 à 6 millions d'euros mensuels des salaires des personnels de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) continuent d'être prélevés de manière indue et certains professionnels font campagne pour le retour du monopole, contre le texte de la loi, ce n'est pas sérieux ! Il faut s'assurer de l'application de la loi !

**M. Vincent Eblé.** – Nous y travaillons.

**Mme Marie-Christine Blandin, présidente.** – Effectivement, l'administration ne peut s'abriter derrière un apparent dysfonctionnement d'un logiciel informatique, en l'occurrence Chorus, pour bloquer l'application de la loi : nous sommes au XXI<sup>e</sup> siècle !

**M. Vincent Eblé.** – Ce qui s'est passé pour la rémunération des fonctionnaires des armées n'est pas non plus un exemple.

**Mme Marie-Christine Blandin, présidente.** – Les malfaçons existent en informatique, comme elles existent dans le bâtiment et les travaux publics : il faut les sanctionner pareillement.

Nous vous remercions très chaleureusement pour cette audition.

## **Contrôle de la mise en application des lois - Communication**

**Enfin, la commission entend une communication de Mme Marie-Christine Blandin sur le contrôle de la mise en application des lois.**

**Mme Marie-Christine Blandin, présidente.** – Comme chaque année à la même période, nous examinons aujourd’hui le bilan de la mise en application des lois relevant de notre commission pour la session écoulée, c’est-à-dire 2012-2013. Le document détaillé va vous être distribué ; vous pouvez constater que sa dimension - plus de quarante pages - montre toute l’importance des deux principaux textes adoptés au cours de la dernière session (refondation de l’école et enseignement supérieur et recherche).

Par ailleurs, la date du débat annuel en séance plénière organisé sous l’égide de la commission chargée du contrôle de l’application des lois, que préside notre collègue David Assouline, devrait être prochainement fixée par la conférence des présidents.

Si l’on s’en tenait aux chiffres bruts, la session 2012-2013 aurait constitué un point bas quant à l’activité législative de notre commission. En effet, seules trois lois ont été adoptées pendant la session, contre cinq au cours de la précédente. Mais autant la loi du 31 janvier 2013 visant à abroger la loi visant à lutter contre l’absentéisme scolaire, issue d’une proposition de loi de notre collègue Françoise Cartron, était un « petit texte » sur le plan du travail législatif, autant la loi pour la refondation de l’école et la loi relative à l’enseignement supérieur et à la recherche se sont placées parmi les textes les plus discutés, si l’on considère la durée de la discussion en séance et, plus encore, le nombre d’amendements adoptés. Au total, l’importance de ces deux textes souligne, une fois encore, combien les projets dont notre commission est saisie tendent à se concentrer sur le début de chaque législature. De ce point de vue, l’activité constatée au cours de la session 2012-2013 est tout à fait comparable à celle de la session 2007-2008, qui, elle aussi, suivait une année d’élections présidentielle et législative.

Par ailleurs notre commission s’est saisie pour avis de quatre textes, dont le projet de loi relatif à l’égalité entre les femmes et les hommes, que nous avons examiné en deuxième lecture, il y a quelques semaines.

Je rappellerai enfin que la proposition de loi relative aux écoles de production, dont le premier signataire était notre collègue Jean-Claude Carle, a été rejetée en séance par l’adoption d’une question préalable.

S’agissant de l’application des trois textes dont notre commission avait été saisie au fond, celle abrogeant la loi sur l’absentéisme scolaire était d’application directe et est donc applicable. Les lois refondation de l’école et enseignement supérieur et recherche (ESR) sont partiellement applicables, ce qui n’étonnera personne compte tenu de la multiplicité de leurs dispositions : pour mémoire, la loi sur la refondation de l’école compte 89 articles et la loi ESR 129.

Bien évidemment, un certain nombre de ces dispositions ne sont pas encore applicables et ne le seront pas avant plusieurs mois voire quelques années, je pense par exemple au rapport annuel des organismes créés par la loi tel le conseil supérieur des programmes. Autre exemple, il y a quelques semaines, nous avons eu l’occasion d’entendre M. Lévy, candidat pressenti pour la présidence de l’Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM). Nous avons noté que la procédure d’audition préalable par

une commission avait été appliquée de manière anticipée car les décrets relatifs au statut des organismes de recherche intéressés doivent être modifiés avant son application pleine et entière.

Il est néanmoins possible de tirer un premier enseignement global de la mise en application de ces deux lois. Toutes deux ont été adoptées à la même date, l'une après application de la procédure accélérée, l'autre au terme du vote conforme du Sénat en deuxième lecture. Mais le choix de la procédure accélérée plutôt que celui de laisser la navette se poursuivre ne veut pas dire que les mesures d'application de la loi sont publiées plus rapidement. Concrètement, la loi ESR peut être considérée comme mise en application pour le quart de ces dispositions alors que la loi sur la refondation l'est pour les trois quarts d'entre elles.

Pour la refondation de l'école, sur les 18 mesures prévues, 12 ont été prises dans un délai de six mois et deux existaient déjà. Manquent donc encore 4 mesures d'application prévues dans la loi. En outre, 15 mesures non prévues ont été prises. Je vous renvoie aux pages 14 à 23 du rapport qui vous a été distribué pour l'examen détaillé de chacune d'entre elles. Je mentionnerai simplement le décret du 7 janvier 2014 portant expérimentation d'une procédure d'orientation des élèves, disposition introduite à l'initiative de notre commission et les circulaires non prévues relatives au DIMA (dispositif d'initiation aux métiers en alternance), au fonds d'amorçage ou à la prévention et la lutte contre le harcèlement à l'école.

S'agissant de la loi ESR, les chiffres sont moins favorables puisque sur les 29 mesures prévues, 7 seulement ont été prises dans un délai de six mois. 22 « manquent donc à l'appel ». Par ailleurs, 4 mesures non prévues ont été prises. Le détail de tous ces textes figure dans les pages 24 à 31 du document qui vous a été distribué. Un point particulier : sur le fondement de l'article 128 de la loi, une ordonnance devrait être prise, d'ici au 22 juillet 2014, afin de définir les nouveaux contours du système universitaire aux Antilles et en Guyane, sujet qui a fait l'objet du rapport de nos collègues Dominique Gillot et Michel Magras il y a quelques jours. Par ailleurs, sur les 13 rapports prévus par la loi, le Gouvernement a déjà pris du retard pour l'un d'entre eux, qui, lui aussi, concernait une disposition introduite par le Sénat : dans un délai de six mois après la promulgation de la loi, soit avant le 22 janvier 2014, le Gouvernement devait remettre un « *rapport formulant des propositions en vue d'améliorer le mode de sélection et de formation des futurs médecins et d'élargir les origines sociales et géographiques des étudiants* ». Il s'agissait de donner suite aux recommandations de nos collègues de la commission du développement durable en matière de désertification médicale.

Cette disposition me fournit une transition pour aborder une question que je vous avais présentée pour la première fois l'année dernière, consistant en une analyse de l'application des lois conçue comme commençant dès les travaux menés en amont par les commissions. De ce point de vue, outre l'expérimentation que j'ai mentionné à l'instant, je rappelle que la loi pour la refondation de l'école comporte plusieurs dispositions qui s'inscrivent dans la droite ligne des travaux que nous avons menés précédemment, qu'il s'agisse de la mission d'information sur la carte scolaire, de celle sur le métier d'enseignant ou, plus récemment, du travail de notre collègue Jacques-Bernard Magner sur le pré-recrutement des enseignants.

De même, en matière d'enseignement supérieur, l'examen du projet du Gouvernement a pu s'appuyer sur les travaux menés par notre rapporteure Dominique Gillot, conjointement avec notre collègue Ambroise Dupont, sur l'application de la loi relative à

l'autonomie des universités au nom de la commission pour le contrôle de l'application des lois, ainsi qu'avec le rapporteur de la commission des finances - Philippe Adnot - sur le financement des universités.

Parmi les autres travaux de contrôle qui n'ont pas eu d'incidence législative directe, je mentionnerai le rapport d'information fait par nos collègues André Gattolin et Bruno Retailleau sur les jeux vidéo et celui de notre collègue Corinne Bouchoux sur les œuvres spoliées, dont les recommandations, notamment en ce qui concerne la recherche systématique de provenance des œuvres, ont permis de mettre un terme - que j'aimerais définitif - à l'inertie du Gouvernement sur ce sujet sensible.

Pour terminer ce panorama du contrôle, je rappelle que notre commission a publié neuf rapports dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2014 et que nous avons procédé à l'audition de quatre responsables de l'audiovisuel public dans le cadre du suivi des contrats d'objectifs et de moyens des organismes dont ils assurent la directions (France Télévisions, Institut national de l'audiovisuel - INA -, Arte et Radio-France).

Je ne serais pas complète si je ne mentionnais pas que deux des lois promulguées au cours de la précédente session sont entrées totalement en application au cours de l'année parlementaire 2012-2013. Il s'agit de la loi relative à la rémunération pour copie privée et de la loi tendant à faciliter l'organisation des manifestations sportives et culturelles. Par ailleurs, toutes les mesures d'application de la loi relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision, promulguée lors de la précédente législature (en 2009) sont désormais parues. Autre signe encourageant, la parution d'un décret d'application de la loi de février 2012 visant à renforcer l'éthique du sport et les droits des sportifs.

Dernier point, le 8 juillet 2013, a été publié un décret d'application qui atténuait la portée de la loi relative à la protection pénale de la propriété littéraire et artistique sur Internet. Ce texte a supprimé la peine contraventionnelle complémentaire de suspension de l'accès à un service de communication au public en ligne.

Preuve, s'il en était besoin, que l'application de la loi n'est pas une question anodine...

J'ajoute, en alertant Brigitte Gonthier-Maurin, que parmi les décrets non publiés figurent de nombreuses mesures sur la parité entre les femmes et les hommes.

Enfin, je signale à tous que Daniel Raoul, notre collègue président de la commission de l'économie, a fait sien cette doctrine consistant à repousser tout amendement qui demande un rapport au Gouvernement ; si je crois important de ne pas pousser à l'inflation du nombre de rapports au Parlement, je ne suis pas favorable à ce rejet systématique.

**M. David Assouline.** – Qu'en est-il de la loi du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public ?

**Mme Marie-Christine Blandin, présidente.** – Cette loi a été examinée puis adoptée lors de l'actuelle session 2013-2014, elle fera donc partie de notre prochain bilan d'application. Il sera probablement plus maigre que celui d'aujourd'hui, car ces temps-ci, nous attendons des textes qui ne viennent pas : sur la création, sur le numérique, sur le patrimoine.

*La réunion est levée à 12 h 05.*





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

**Mardi 6 mai 2014**

- Présidence de M. Raymond Vall, président de la commission du développement durable, et M. Daniel Reiner, vice-président de la commission des affaires étrangères -

**Conférence de Paris 2015 sur le climat – Audition de M. Laurent Fabius,  
ministre des Affaires étrangères et du développement international**

**La commission, en commun avec la commission des affaires étrangères, entend M. Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères et du développement international, sur la préparation de la Conférence de Paris 2015 sur le climat.**

*La séance est ouverte à 16h35.*

**M. Raymond Vall, président de la commission du développement durable.** – Nous sommes heureux d'accueillir Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international, pour évoquer la préparation de la conférence de Paris 2015 sur le climat. La commission du développement durable, âgée de deux ans seulement, est la plus jeune des commissions permanentes du Sénat, mais s'intéresse depuis sa création à cette question fondamentale. Son tout premier rapport était consacré aux enjeux du sommet de Rio, où nous nous sommes rendus ; nous avons participé, avec le président de la République et vous-même, à une réunion – un peu décevante d'ailleurs.

L'intérêt du Sénat pour le climat n'est pas nouveau, puisque c'est notre assemblée qui a pris l'initiative de créer, en 2000, l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC), dont notre collègue Paul Vergès est toujours président. Cet organisme, dont les travaux sont reconnus, assure le lien institutionnel avec le GIEC (groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat), dont les récents rapports montrent l'urgence de l'action.

Le président de la République et vous-même avez fait de la Conférence de Paris sur le climat une priorité de la diplomatie française. Nous sommes nombreux à soutenir vos efforts en ce sens, et nous avons créé, au sein de notre commission, un groupe de suivi des négociations climatiques internationales.

Pouvez-vous nous dire où en est la préparation de la conférence ? Comment avez-vous mobilisé vos services et le réseau diplomatique ? Quelles sont les perspectives de parvenir à un accord ambitieux ? Qu'attendez-vous du Sénat et des sénateurs pour soutenir la démarche française ?

**M. Daniel Reiner, vice-président de la commission des affaires étrangères.** – La commission des affaires étrangères est ravie d'accueillir « son » ministre, sur un sujet qui relève certes davantage de la compétence au fond de la commission du développement durable. Pour paraphraser un discours célèbre, la maison brûle, mais vous ne regardez pas ailleurs. Le processus engagé sur le changement climatique pourrait vivre une étape décisive à Paris l'année prochaine : nous souhaitons naturellement que ce soit le cas.

**M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international.** – Merci de votre accueil dans cette maison que je connais et que j’apprécie. Je viens vous entretenir de la vingt-et-unième conférence des parties à la convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, aussi appelée COP 21, ou « Paris Climat 2015 ».

Le degré d’urgence et l’opportunité d’agir ne font plus guère débat. Les causes, manifestations et conséquences du changement climatique sont à présent bien connues. Le dernier rapport du GIEC fait état de changements climatiques sans précédents, et juge incontestable la responsabilité humaine en la matière. Al Gore me faisait observer en janvier que l’opinion publique avait considérablement évolué ces deux ou trois dernières années : personne ou presque ne conteste plus la gravité du phénomène ni la responsabilité de l’homme dans sa survenance. Les études scientifiques ont gagné en qualité, et leurs conclusions respectent largement les marges d’erreur usuelles dans ces domaines.

Quelques exemples des risques que nous encourageons à ne rien faire : le volume total des glaciers pourrait diminuer de moitié, voire de 80 % d’ici 2100 ; le niveau de la mer pourrait augmenter de 50 centimètres d’ici la fin du siècle, voire un mètre selon les hypothèses les plus pessimistes ; les régions côtières où vit plus de la moitié de la population mondiale feraient face à des risques d’érosion ou d’inondation : Dunkerque serait partiellement sous les eaux, la Méditerranée irait jusqu’en Arles, Rotterdam deviendrait une île. Ce n’est pas de la science-fiction, c’est ce qui pourrait advenir prochainement si nous ne faisons rien ! Comment nourrir la planète, dont 40 % de la population vit de l’agriculture, si les récoltes sont amputées d’un quart, sous l’effet de la chaleur et du manque d’eau ? Baisse des rendements agricoles, hausse du niveau des mers, création de nouvelles poches massives de pauvreté... le dernier rapport du GIEC est sans équivoque.

Au passage, le terme de « changement » climatique est trop neutre. Nos sociétés perçoivent généralement le changement comme un phénomène positif – tout slogan politique mis à part. D’un point de vue scientifique, le réchauffement climatique n’est qu’un des multiples phénomènes envisagés – et au nord de la Loire, il peut être perçu positivement ! C’est pourquoi il vaut mieux parler de dérèglement climatique, *climate disruption* en anglais. L’enjeu n’est rien moins que la capacité des prochaines générations humaines à vivre, à se développer, à se nourrir décemment, à survivre même. Certains, comme la secrétaire exécutive de la convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CNUCC), parlent même d’ « étrangeté globale », ou *global weirdness*.

Le rapport du GIEC montre toutefois qu’il est encore temps d’agir. Il prône d’ici 2050 un triplement voire un quadruplement de la production d’énergies sobres en carbone. C’est assurément une contrainte, mais c’est également une chance à saisir, compte tenu du coût des énergies carbonées, des risques sanitaires qu’elles font encourir et du fait que l’innovation dans les énergies renouvelables commence à réconcilier économie et écologie.

Certains pays ont commencé à saisir ces opportunités. D’ailleurs, en grec ancien, κίνδυνος désigne à la fois le risque et la chance ; en chinois contemporain, les mots chance et crise se prononcent de la même façon. De grands pays émetteurs de gaz à effet de serre, comme de plus petits, voient dans la sobriété en carbone une opportunité. La Chine a fait de la civilisation écologique l’un de ses objectifs premiers, et est devenue le premier marché mondial en matière d’énergies renouvelables. Les États-Unis ont envoyé des signaux forts dans cette direction. Le Brésil est en passe de remplir son objectif de réduction de 80 % de la déforestation entre 2005 et 2020. L’Islande, le Costa Rica, de petites îles vulnérables comme

les Maldives se sont engagés sur la voie de la neutralité carbone. Au total, une centaine d'États ont pris volontairement, hors protocole de Kyoto, des engagements de baisse des émissions de gaz à effet de serre. Bref, d'importants jalons sont déjà posés.

Paris 2015 sera l'occasion de faire mieux et plus vite. Nous devons aider les pays en développement à s'adapter, par des transferts de technologie et des facilités de financement, comme le Fonds vert pour le climat. Nos objectifs sont les suivants : aboutir à un accord applicable à tous, juridiquement contraignant, qui comprenne des engagements de réduction d'émissions de gaz à effet de serre compatibles dans la durée avec un réchauffement maximal de deux degrés. Ce serait une première dans l'histoire des négociations climatiques : le protocole de Kyoto est contraignant mais ne concerne que 15 % des émissions mondiales ; les sommets de Copenhague et de Cancún ont donné lieu à des accords larges mais non contraignants.

Depuis Durban, nous progressons dans l'idée de ce qu'est un accord efficace. Il contient d'abord un cadre robuste et transparent de mise en œuvre des décisions prises, qui ne doivent pas rester des paroles en l'air, tout en permettant l'évolution dans le temps des engagements nationaux ; à côté de ce socle commun, des engagements de réduction d'émissions seraient déterminés nationalement, suffisamment flexibles pour accueillir les engagements successifs sans avoir à renégocier l'accord ; enfin, Paris doit être l'occasion de cristalliser les initiatives et partenariats entre États, collectivités territoriales, entreprises, ONG, fonds d'investissement, destinés à montrer qu'un mouvement est lancé pour améliorer la soutenabilité de notre modèle économique, la croissance et le bien-être.

La France présidera la conférence, mais sera aussi partie prenante. La stratégie française repose d'abord sur l'exemplarité. La contribution climat énergie a été un premier pas. La loi relative à la transition énergétique qui vous sera soumise avant l'été ira plus loin encore. Vous aurez en la matière un rôle essentiel à jouer. Plus la France se montrera vertueuse, plus son pouvoir d'entraînement des autres États sera grand. La ministre de l'écologie et du développement durable conduira les chantiers nécessaires afin que notre pays devienne « la première puissance écologique en Europe », pour reprendre ses propres termes – j'espère que ce sera le cas. L'Europe doit également montrer l'exemple. C'est sur la base de la transition écologique qu'elle a bâti un certain *leadership*. Paris doit prendre le relais de cette force d'entraînement. Malheureusement, nous n'avons pu aboutir à une décision formelle de l'Union européenne en mars dernier, en dépit des propositions de la Commission. La France souhaite que nous y parvenions en mai ou en juin : passé ce délai, et compte tenu du renouvellement de la Commission, l'Europe risque d'être privée de ses moyens d'action. Un cadre robuste a été adopté, qui prévoit une baisse de 40% des émissions d'ici à 2030 par rapport à 1990. Le découplage entre croissance et émissions de gaz à effet de serre doit être poursuivi.

En tant que futur président de la conférence, nous serons facilitateurs de discussion. La présidence est actuellement détenue par la Pologne, avant que le Pérou prenne le relais. En décembre, Lima organisera une conférence non conclusive, préalable à celle de Paris. Nous forçons dès aujourd'hui une méthode : présidence offensive tout en sachant écouter ; convaincante, mais qui commencera par comprendre. Nous ne chercherons pas le consensus artificiel. Nous aurons besoin d'un élan politique fort au plus haut niveau. J'ai mobilisé à cette fin toutes nos ressources diplomatiques, et veillé à introduire le climat à l'ordre du jour de toutes les prochaines réunions du G8 ou du G20.

Autre priorité : faire de ce chantier une action positive. François Mitterrand disait qu'en politique, si l'on considère qu'aujourd'hui est difficile, demain pire encore, sans parler d'après-demain, alors il vaut mieux changer de fonction... Nous devons expliquer que les objectifs que nous nous fixons sont à notre portée, faute de quoi nos concitoyens se désintéresseront de la question. Nous devons susciter des coalitions diplomatiques, mais aussi rassembler les collectivités territoriales, les entreprises, les acteurs non étatiques, sur les énergies renouvelables, les transferts de technologies, l'agriculture, les villes durables, leur financement. J'étais au dernier forum de Davos : de grandes entreprises, comme Unilever, y ont pris un certain nombre d'engagements, comme celui de ne pas utiliser indûment les ressources forestières. Certaines étaient regroupées à Abu Dhabi ces derniers jours afin de promouvoir des énergies propres, ou protéger les mers en Afrique. Le secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-Moon, a désigné l'ancien maire de New York, Michael Bloomberg, comme son représentant pour impliquer les collectivités en matière climatique. Nous travaillons à une cartographie politique de ces coalitions, par type d'acteurs, afin de faire en sorte, comme dirait Teilhard de Chardin, que les choses convergent.

Le sommet de l'ONU sur le climat, que Ban Ki-Moon organise à New York le 23 septembre prochain, sera l'un des prochains temps forts. Notre objectif : que le maximum de leaders mondiaux s'engagent au nom de leur pays. Les dernières conférences, celle de Copenhague en particulier, ont montré, plutôt que la voie du succès, quelles sont les erreurs à éviter – mes interlocuteurs se sont révélés loquaces sur ce chapitre. En premier lieu, il faut chercher à obtenir un accord le plus vite possible, car sa mise en musique demande toujours beaucoup de temps. À Varsovie, il a été décidé que les grands pays prendraient des engagements au plus tard au début de l'année prochaine – en raison de la perspective des *midterms* aux États-Unis. Le sommet organisé par Ban Ki-Moon est capital, car les déclarations à la tribune des Nations Unies ont un poids politique considérable. Nous avons abordé la question avec le président chinois Xi Jinping lors de sa visite en France : nul doute qu'une déclaration ambitieuse de sa part à New York entraînerait de nombreux autres États dans la même voie.

Deuxième erreur : attendre des engagements politiques qu'ils résolvent définitivement tous nos problèmes. Souvenez-vous de la conférence de Copenhague : des personnalités remarquables se sont réunies à la dernière minute dans un coin pour rédiger un projet d'accord, le pensant décisif : l'assemblée générale l'a rejeté le lendemain ! Laissons le temps aux obscurs techniciens que nous sommes de faire la synthèse des positions des uns et des autres. Nous devons obtenir un accord par consensus. Il n'y a pas si longtemps, le président recueillait l'approbation des États parties à la conférence par main levée... Cette méthode est à bannir. Nous avons une grande responsabilité – lorsque la France a obtenu l'organisation de la conférence à laquelle elle était la seule candidate, les représentants nationaux venus m'en féliciter m'ont adressé dans le même souffle leurs condoléances. Mettons toutes les chances de notre côté !

L'implication de la société civile sera décisive. Nous mettrons en œuvre tout ce qui sera nécessaire pour accorder à l'événement une accessibilité et une visibilité maximales. Il sera exemplaire sur le plan environnemental et associera étroitement les citoyens, pas seulement ceux du Bourget où il se tiendra. Le rôle de la société civile n'est d'ailleurs pas limité à la COP 21. J'attire votre attention sur la nécessité de ratifier la deuxième période d'engagement des accords de Kyoto, qui vous sera bientôt soumise, mais aussi sur le potentiel de mobilisation des collectivités territoriales, que vous représentez, sur les enjeux climatiques. Selon le rapport de Ronan Dantec et Michel Delebarre, plus de la moitié des émissions mondiales sont liées à des décisions locales ; le niveau international est certes le plus adapté

pour définir les outils et prendre les décisions, mais le niveau local reste le plus adéquat pour leur mise en œuvre. Les parlementaires peuvent faciliter les négociations, en participant à la conférence au sein de la délégation française et des coalitions internationales de parlementaires. Dans de nombreux pays, l'accord trouvé à Paris devra également faire l'objet d'une sanction législative. Le Parlement a donc un rôle capital, et je sais que vous le jouerez.

Un mot sur l'organisation pratique de la conférence. Conformément aux souhaits du président de la République et du Premier ministre, sa préparation est pilotée par trois administrations : le Quai d'Orsay d'abord, en vertu de l'importance de notre réseau diplomatique – le troisième au monde. J'ai mobilisé tous nos ambassadeurs, et les réunirai à nouveau en août à l'occasion de la conférence annuelle des ambassadeurs. Le ministère de l'écologie ensuite, qui conduira la délégation française, et travaillera en lien avec mon ministère. Enfin, le secrétariat d'État au développement d'Annick Girardin. L'ambassadeur Jacques Lapouge coordonnera le travail de ces services, et le secrétariat général de l'événement sera assuré par Pierre-Henri Guignard. L'événement, considérable, accueillera 20 000 délégués et de nombreux volontaires. Nous y travaillons depuis un an, et nous réunissons chaque mois au sein d'un comité de pilotage regroupant les ministres, les directeurs compétents, des spécialistes du climat, ainsi que des personnalités qualifiées, dont Nicolas Hulot, représentant du président de la République. Nous veillerons à ne pas outrepasser notre rôle, à rester facilitateurs de discussion, plutôt que grand architecte...

Il n'y a pas de temps à perdre. De nombreuses conférences ont lieu en ce moment. En juillet, un grand événement à portée économique se tiendra à Paris. Puis nous nous projeterons dans le sommet de Ban Ki-Moon de septembre, puis vers la réunion organisée au Venezuela, préalable à la COP 20 de Lima. Nous demandons aux États de prendre des positions. Nous préciserons les pistes de financement : tous les financeurs potentiels seront associés. Nous finaliserons notre cartographie politique afin de cibler les acteurs réticents – que ce soit pour des raisons géographiques, politiques, ou de niveau de développement.

L'appellation COP 21 peut rester mystérieuse pour certains. Elle est en effet la vingt-et-unième conférence sur le climat, mais porte également les espoirs de tous pour le vingt-et-unième siècle. Nous devons prendre appui sur les jeunes générations pour diffuser notre message : accréditer l'idée d'une responsabilité mondiale. Réfléchir aux conditions d'existence future de la vie humaine, redonner ses lettres de noblesse à la politique.

Ces défis sont difficiles, mais avec l'aide du Sénat, rien n'est impossible !

**M. Marcel Deneux.** – Merci pour cet exposé, qui a bien campé le décor et dont je partage l'analyse. En 2002, j'ai réalisé le premier rapport sur l'évolution du climat pour l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques. À ce titre, j'ai eu la chance de faire partie de la délégation française à Johannesburg. J'ai assisté au discours du président Chirac – « Notre maison brûle et nous regardons ailleurs » – et l'après-midi du même jour à celui du président américain, fidèle à son père dans son refus de négocier le mode de vie américain. Ce dernier a été hué, c'est vous dire quelle était l'ambiance de l'époque, et la difficulté qu'il y avait à faire regarder tous les membres de la communauté internationale dans la même direction. Nous avons beaucoup de chance de vivre en France. La crédibilité de notre pays en matière écologique est réelle : nous produisons 5,8 tonnes de CO<sub>2</sub> par habitant, les Allemands 9 tonnes, et les Européens en moyenne autant.

Je ne serai plus parlementaire l'année prochaine, mais continuerai à agir à mon niveau. Votre expérience politique et diplomatique, monsieur le ministre, a manqué à

Copenhague – j’y étais également. Comment la mettez-vous au service de la négociation multilatérale ? Comment comptez-vous utiliser le formidable levier que constitue l’Union pour la Méditerranée (UPM), dont les 700 millions d’habitants sont concernés par les dérèglements climatiques ?

**M. Ronan Dantec.** – Merci pour cette présentation claire. Je reviens tout juste d’Abu Dhabi. Personne ou presque ne souhaite revivre Copenhague. Le succès de Paris viendra de ce que les acteurs seront mis en mouvement. Le climato-scepticisme recule, certes. Mais, face à l’ampleur des efforts à réaliser, le climato-fatalisme progresse. Se replier sur son territoire national serait la pire des solutions. Au lendemain de la COP, nous devons donc accréditer l’idée que les objectifs de la COP sont accessibles. C’est également l’objectif du sommet de Ban Ki-Moon. J’ai présenté, avec les représentants des autres réseaux mondiaux de collectivités, le *Compact of Mayors*, qui complète assez bien la nomination de Michael Bloomberg ; nous présenterons à New York une synthèse des actions des villes – pas uniquement les grandes.

J’ai aussi assisté à l’atelier finance. À entendre la secrétaire exécutive de la CNUCC Christiana Figueres, la question du Fonds vert demeure centrale. Si les pays développés ne tiennent pas l’un des rares engagements pris à Copenhague, il n’y aura pas de confiance tissée avec les pays en développement, et donc pas d’accord à Paris... Nous devons quoi qu’il arrive faire un effort financier, direct ou indirect.

**M. Michel Teston.** – Comment l’Union européenne, qui devra parler d’une seule voix au sein de la conférence, se prépare-t-elle ? Les États membres attachés à l’exploitation de leurs ressources fossiles n’ont, j’imagine, pas la même position que nous.

Le président chinois a annoncé des réformes économiques et écologiques. Peut-on envisager dès lors un changement de discours diplomatique pendant la conférence ?

**M. Yves Rome.** – J’ai été sensible à votre appel à l’élan politique pour sauver le destin de l’humanité. Les collectivités territoriales ont manifesté leur volontarisme, notamment en réalisant des équipements structurants pour diminuer l’empreinte carbone. Le Canal Seine-Nord Europe en fait partie. Les collectivités ayant témoigné leur intérêt pour ce projet et leur souhait de le cofinancer, il serait judicieux que la Nation française prenne une décision. Il en va de notre exemplarité.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Félicitations pour ce brillant exposé, sur un sujet que les enjeux et les réticences de certains États rendent particulièrement complexe. Comment la conférence sera-t-elle financée ? Sensibiliser le plus grand nombre impose de faire toute la transparence.

**M. Yves Pozzo di Borgo.** – Les glaciers fondent massivement. Avec le groupe d’études sur l’Arctique, l’Antarctique et les Terres australes et la fondation Lecanuet que je préside, nous avons récemment entendu Michel Rocard. Celui-ci nous a révélé que la situation en Arctique était bloquée par les huit États riverains, qui exercent un contrôle total sur la région. Nous en saurons davantage quand M. Gattolin aura rendu son rapport. Pour l’heure, envisagez-vous de prendre quelque mesure ?

**Mme Leila Aïchi.** – Le 14 février dernier, j’ai organisé un débat sur le livre vert de la défense réalisé par les écologistes, qui met l’accent sur le concept de *green defence*, qui essaie de penser la prévention des conflits, l’accès aux matières premières et les dérèglements

climatiques. La défense représentant la première emprise foncière dans notre pays, la transition énergétique ne peut se faire sans l'armée. L'armée américaine consomme 340 000 barils de pétrole par jour, soit davantage que toute la Suède. Ban Ki-Moon reconnaît lui-même que les dérèglements climatiques portent en germe des déséquilibres stratégiques, ce que nous disons aussi dans le livre vert. Nous proposons par conséquent de reconstruire toute notre défense autour de ces enjeux, et à cette fin de réunir les ministres de la défense dans le cadre de la conférence.

**M. Louis Nègre.** – Merci pour cet exposé très intéressant. Certes, il faut penser global, agir localement, et rendre la France exemplaire. Nous devons également être plus pédagogiques, sans quoi nous n'arriverons à rien. Voyez le discours du président Obama de cet après-midi, qui a illustré l'urgence écologique par la situation de la route n° 1 en Louisiane : son inondation programmée coûtera 7,8 milliards de dollars aux pétroliers qui l'utilisent quotidiennement. Un exemple comme celui-là, tout le monde le comprend !

Il faut agir davantage dans le domaine des transports, qui sont à l'origine de 30% des gaz à effet de serre. La France est plutôt en pointe en matière de véhicules électriques, grâce à notre mix énergétique et à l'avance prise par Renault. J'ai déjà demandé au Premier ministre et au ministre du redressement productif de faire en sorte que les flottes d'entreprises et des communautés d'agglomération leur accordent une plus large place, en vain pour l'heure !

**Mme Évelyne Didier.** – Merci pour cet exposé très clair et exhaustif. Quelle part la préparation de la conférence climat réserve-t-elle à la question sociale ?

Les grands pays très réticents à ce jour à toute action forte en faveur de l'environnement, comme l'Australie ou le Canada, sont-ils plus enclins à rejoindre le concert des grandes nations ?

À combien s'élève la participation de la France au Fonds vert, qui n'est pour l'heure que symbolique ?

La pédagogie ne sera pas possible sans les médias. Or ceux-ci ont réduit les conférences précédentes à des bisbilles politiciennes... Comment surmonter cet obstacle ?

**Mme Chantal Jouanno.** – Merci pour cet exposé. J'étais à Copenhague, mais pas en tant que responsable politique. L'échec a d'abord été celui des négociations préalables entre experts, qui ont laissé près de 90 points en négociation aux chefs d'États... Cet échec était en partie lié à des problèmes d'organisation, notamment l'incapacité à mettre autour de la table les représentants du G77. Serons-nous capable d'éviter ces erreurs ?

La Chine semble plus favorable à une avancée significative. La liberté laissée aux participants semble produire des résultats. Où en est notre relation avec l'Afrique ? La récente conférence de Nagoya a été productive : réussissons-nous à en faire autant sur les questions climatiques ? L'évolution du discours du Brésil semble, au contraire, moins favorable...

Je partage l'avis de Mme Didier et de M. Dantec sur le Fonds vert.

S'agissant des collectivités, nos régions sont les plus proactives dans le domaine écologique. Que faites-vous pour encourager leur action ?

**Mme Hélène Masson-Maret.** – J’ai apprécié la clarté de votre exposé et j’admire votre enthousiasme. Lors de son audition, ici même, Mme Connie Hedegaard, commissaire européenne à l’action pour le climat, moins optimiste, a manifesté son inquiétude quant au résultat de la conférence en la qualifiant de « cauchemar quotidien ».

Autre sujet de préoccupation, le traité transatlantique. Est-il exact que, selon l’une de ses stipulations, les firmes multinationales pourraient attaquer devant les tribunaux les États dont les réglementations feraient obstacle à leurs investissements et à leurs profits ? Cela favoriserait un véritable *dumping* écologique.

Enfin, dire que le niveau de la mer montera de cinquante centimètres ou d’un mètre n’évoque pas grand-chose, mieux vaut préciser jusqu’où ces eaux iront à l’intérieur des terres.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Vous avez appelé les sénateurs à devenir les acteurs de la promotion de cette conférence. Nous le serons. À cet égard, les Français de l’étranger peuvent se montrer utiles, en particulier notre réseau de lycées français qui scolarisent les enfants des élites locales. Ainsi, je soutiens l’action menée par le lycée français de Milan avec son homologue de Dakar, la côte de Saint-Louis du Sénégal étant directement menacée.

**M. Laurent Fabius, ministre.** – Merci pour vos questions et vos observations. Celles-ci n’appellent guère de commentaires. Si je réponds de façon lacunaire à celles-là, c’est par manque de temps.

Monsieur Deneux, je ne suis pas diplomate de profession... Nous avons établi une carte politique des pays très « allants », réticents et très réticents, à partir de laquelle nous bâtirons des coalitions et proposerons des termes d’échanges, au niveau européen comme à l’échelle du monde.

Je ne suis pas optimiste, mais volontariste. Je mesure les difficultés. Zorro, que je sache, n’est pas dans cette salle ! Je pratique l’optimisme de la volonté et de la nécessité.

Nous essaierons d’utiliser la base commune que constitue l’UPM. Avec l’Afrique, les choses avancent assez bien. Lors du sommet de l’Élysée, début décembre 2013, nous avons passé un accord avec tous nos amis africains, afin aborder ensemble ces questions. Ce travail n’est pas fini, mais je constate beaucoup de bonnes volontés. Dès lors que nous serons unis avec nos amis africains, nous serons en meilleure position pour parler avec le pôle des 77 dans son ensemble.

Le financement est l’une des clés de la conclusion d’un accord. L’objectif est d’obtenir, avant la fin 2014, une capitalisation ambitieuse du Fonds vert, afin de rendre opérationnel cet instrument dont la création a été décidée il y a quatre ans. Nous prévoyons de lui affecter une part significative du revenu de la taxe sur les transactions financières (TTF). Il s’agit d’un engagement collectif de cent milliards de dollars par an, qui peut paraître énorme, mais agrège ressources publiques et privées. Au-delà, il faut que les négociations proposent un cadre transparent et harmonisé de portage des flux financiers. Le travail a commencé. L’objectif est à notre portée. Je demanderai à Mme Tubiana de se pencher sur ces aspects financiers, qui seront au cœur de l’accord de 2015.



Mme Conway-Mouret m'a interrogé sur le financement de la conférence elle-même. Nous y travaillons. Cela dépendra du cahier des charges des Nations Unies, en cours de négociation, du nombre de participants, du concept de la conférence. Nous devons faire preuve d'éco-responsabilité, de capacité d'innovation, et d'une certaine modestie. Le programme de financement sera inscrit aux projets de lois de finances pour 2015 et pour 2016. Il y aura un coût, qui sera aussi un investissement, au sens le plus noble, pour la France. J'ajoute qu'il y aura des retombées, pour la capitale et pour l'ensemble de la région, avec 20 000 personnes officiellement présentes, plus quelques dizaines de milliers d'autres. Dès que ce coût, qui sera non négligeable, sera précisé, je vous en informerai.

Monsieur Teston, les propositions de la Commission sont intéressantes et nous avons avancé, au niveau de l'Union européenne. Ainsi, la position de la Pologne, très dépendante de la Russie et qui dispose de ressources en charbon, a évolué : le Premier ministre Tusk a déclaré, au regard de la situation en Ukraine, qu'il fallait aller vers une politique énergétique européenne. La prise de conscience de la nécessité d'une telle politique progresse, avec pour objectifs un coût plus bas, une sécurité des approvisionnements et une compatibilité avec les objectifs climatiques. Or, comme l'a relevé récemment Gérard Mestrallet dans *Le Monde*, en Europe, le coût actuel de l'énergie est élevé, la sécurité n'est pas assurée et la part du charbon est plus importante qu'auparavant. Nous nous mobilisons pour faire évoluer l'Union européenne dans le bon sens.

Quant à la Chine, vous souvenez-vous qu'il a été décidé d'appliquer la circulation alternée à Paris, parce que la pollution y était de 10 % à 20 % supérieure au seuil réglementaire ? J'étais à Pékin ce jour-là et la pollution y était de 18 fois ce seuil ! Nous en avons parlé avec le président Xi, le premier ministre Li : c'est une vraie préoccupation, sanitaire, mais aussi économique, sociale et politique. Les dirigeants chinois, qui sont intelligents et sensibles à ce problème, ont décidé de faire évoluer les choses. J'ai plaidé auprès du président Xi et je retourne en Chine dans une dizaine de jours, pour que la Chine fasse connaître cette évolution, de nature à changer la donne mondiale, lors de la conférence de Ban Ki-Moon.

Monsieur Rome, vous avez évoqué le canal Seine-Nord Europe... Il y a d'autres équipements possibles. Il faut une cohérence, en effet, entre les objectifs affichés et les équipements réalisés ou pas.

Monsieur Pozzo di Borgo, Michel Rocard est en effet ambassadeur pour les pôles, sujet passionnant, qu'il maîtrise parfaitement et pour lequel la France est active.

Madame Aïchi, je dois vous avouer ne pas avoir lu votre livre vert sur la défense...

**Mme Leila Aïchi.** – Le voici !

**M. Laurent Fabius, ministre.** – Je vais en parler à mon collègue Jean-Yves Le Drian, non pour me défausser, mais parce que vos propositions me paraissent très intéressantes et utiles et que son ministère, en particulier, peut certainement apporter sa contribution aux objectifs de la conférence.

Oui, Monsieur Nègre, nous devons fournir un effort de pédagogie. Nous ne nous y sommes pas encore attelés, mais nous allons nous y mettre. Nous pouvons en effet agir dans

le secteur des transports, que vous connaissez bien, comme moi, car je fus président d'agglomération.

Vous avez raison, Madame Didier, la question sociale est importante et il faut impliquer toutes les forces, y compris syndicales, qui sont demanderesses.

Sur l'enthousiasme écologique de l'Australie et du Canada, il y a, en effet, des marges de progression. Le gouvernement australien a changé. Le nouveau Premier ministre avait fait campagne contre la taxe carbone. Le Canada, lui, n'a pas varié. L'Australie préside le G 20. Nous avons demandé l'inscription à l'ordre du jour, qui n'était pas spontanée, de la question climatique. Quant au Canada, si les États-Unis bougent, il est probable qu'il évolue à son tour. Ces deux pays font partie de ceux qui, sur notre planisphère, restent à convaincre.

Sur les médias, je rappellerai cette anecdote que j'ai lue dans les mémoires de Georges Pompidou et qui n'a pas pris une ride : aux temps de l'ORTF, dans les années soixante-dix, Mme Claude Pompidou inaugure un hôpital en Bretagne ; l'antenne locale demande au siège s'il faut filmer ; « seulement si incident » répond le télégramme. Tout est dit ! N'allons pas contre les médias, ne nourrissons pas, bien sûr, l'illusion de les contrôler, mais efforçons-nous de les sensibiliser et faisons en sorte que les aspects majoritaires soient au moins aussi intéressants que les à-côtés. Cela demande beaucoup de réflexion et de technique.

Madame Jouanno, vous étiez à Copenhague et votre expérience est utile. Sur l'Afrique, j'ai répondu. Mon homologue brésilien a négocié Rio et cela se sent : il en connaît beaucoup plus long que moi. Le Brésil tient une position très forte, qui est parfois un peu difficile à cerner. Nous ferons le maximum pour qu'il soit de notre côté, celui de l'action.

Toutes les collectivités sont concernées, communes, départements, régions, évidemment. En octobre se tiendra une grande réunion des régions, à laquelle participera M. Schwarzenegger, en sa qualité d'ancien gouverneur de Californie. Je compte beaucoup sur les régions.

Oui, Madame Garriaud-Maylam, les lycées français à l'étranger ont un rôle à jouer. J'ai demandé à Mme Farnaud-Defromont, directrice de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger de mettre ces questions à leur ordre du jour, ce qu'ils font volontiers.

La commissaire européenne, Mme Hedegaard, connaît très bien le sujet, qu'elle continuera à suivre, mais son mandat arrive à son terme. Son successeur jouera un rôle très important. Elle connaît les difficultés, européennes et mondiales. Elle a eu raison de rappeler que le succès n'est pas assuré.

Vous aurez à débattre du traité transatlantique. A l'approche des élections européennes, plusieurs articles en traitent dans la presse, ce qui n'est pas illégitime. La plupart vont dans le même sens. J'ai vu ce matin à Paris le négociateur américain. Quel est l'objectif, pour l'Europe, pour la France ? Obtenir une part plus importante du marché américain, vendre plus de produits agricoles, d'appellations d'origine contrôlée (AOC), pénétrer davantage des marchés publics qui ne nous sont ouverts qu'à 20 % – quand les nôtres le sont à 85 %, dit-on. Les risques existent : que l'audiovisuel, pour l'instant exclu du champ de la négociation, soit réintroduit ; que nos préférences collectives (refus du poulet frelaté, des OGM, etc.) soient finalement ignorées ; que les États fédérés ne s'estiment pas liés par les engagements que nous négocions avec la seule fédération ; que l'instance d'appel manque d'objectivité, etc.

Je comprends que certains points de la négociation soient tenus secrets. Celle-ci ayant lieu tous les trois mois, le gouvernement viendra, à la même fréquence, rendre compte à l'Assemblée nationale et au Sénat de son avancement. Il vous appartiendra, lorsqu'elle aura abouti, de dire oui ou non. Au stade où nous en sommes, je n'ai pas d'idée préconçue. Si nos objectifs sont atteints et les risques évités, il faudra s'en féliciter. Sinon, il conviendra de rejeter l'accord. Il est trop tôt pour s'en faire une idée, d'autant que, selon le négociateur américain, il ne faut espérer aucune avancée significative avant l'an prochain, en raison des élections de mi-parcours ayant lieu aux États-Unis à la fin de cette année. Le commerce euro-américain représente 40 % du commerce mondial. Si nous pouvons saisir une chance d'aller chercher outre-Atlantique des points de croissance, ne la laissons pas passer ! Je ne puis, en cet instant, prédire si elle adviendra.

**M. Raymond Vall, président de la commission du développement durable.** – Nous vous remercions.

*La séance est levée à 18h05.*



## COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 7 mai 2014

- Présidence de M. Philippe Marini, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 35*

### Accueil d'un nouveau commissaire

**M. Philippe Marini, président.** – Je vous annonce le retour parmi nous de Nicole Bricq (*Applaudissements*), qui a été officiellement désignée hier membre de notre commission des finances, au sein de laquelle elle a beaucoup œuvré.

### Contrôle de la mise en application des lois - Communication

**La commission entend tout d'abord une communication de M. Philippe Marini, président, sur le contrôle de l'application des lois.**

**M. Philippe Marini, président.** – Chaque année, les commissions permanentes doivent dresser le bilan des mesures prises par le Gouvernement pour appliquer les lois votées. Leurs contributions sont publiées en annexe du rapport établi par la commission pour l'application des lois.

Cette année, nous contrôlons à la fois l'application, au 31 mars 2014, des mesures votées entre octobre 2012 et septembre 2013, et l'application des mesures votées avant septembre 2012 mais pour lesquelles les textes réglementaires ne sont pas encore parus.

Quelques indications statistiques, pour commencer. S'agissant de la période antérieure à septembre 2012, 22 mesures d'application ont été prises sur les 58 attendues. Le fait que ces mesures aient été votées en 2011 ou avant, sous une majorité différente, explique-t-il ce peu d'empressement ? La plus ancienne des mesures non appliquées reste le régime de TVA applicable au *duty free* entre la métropole et l'outre-mer. Selon la direction de la législation fiscale, le décret serait à la signature du ministre...

Au cours de la période d'octobre 2012 à septembre 2013, sous revue cette année, la commission des finances a été saisie au fond de 9 lois définitivement adoptées. Ce chiffre est le même qu'en 2011-2012 ; auparavant, la moyenne était plutôt de cinq textes. Deux de ces lois étaient d'application directe : la loi organique sur la nomination du directeur général de la Banque publique d'investissement et la loi de règlement de 2012 ; 190 mesures étaient attendues, contre 118 l'année dernière. Cet écart est lié à la loi sur la séparation et la régulation des activités bancaires, qui prévoit 81 mesures d'application.

Avant 2009, la commission des finances contrôlait entre 10 et 15 % des mesures réglementaires attendues. Désormais, cette proportion est de 20 ou 30 %. Sur 190 mesures attendues, 58 % ont été prises, contre 76 % l'année dernière ; 65 des 79 mesures attendues mais non prises se rapportent à la loi bancaire, dont le taux de mise en œuvre n'est que de 20 %. Sur 11 dispositions législatives d'origine sénatoriale nécessitant un texte d'application, seules 4 ont été mises en application. Pour les dispositions issues d'initiatives de députés, le chiffre est de 20 sur 34.

Le contrôle porte aussi sur les rapports au Parlement. S'agissant des rapports sur la mise en œuvre des lois adoptées par le Parlement qui, depuis 2004, doivent être remis dans les six mois suivant la publication des lois, seuls 4 sur 7 l'ont été. Manque notamment celui sur la loi bancaire. On attendait en outre 21 rapports demandés par le Parlement : 10 ont été déposés, 1 est devenu sans objet et 10 sont toujours en attente.

J'en viens aux appréciations qualitatives. Citons deux décrets importants du 23 décembre 2013, pris près d'un an après le vote de la loi qui les prévoyait : le décret relatif aux modalités d'application du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, qui fixe notamment les obligations déclaratives des entreprises, et le décret relatif à la procédure d'évaluation de l'impact socio-économique des investissements publics, qui fixe les conditions d'exercice de cette compétence par le Commissariat général à l'investissement.

L'application des lois se heurte à plusieurs sortes de difficultés. Premier exemple : une loi d'origine parlementaire que l'exécutif ne semble pas pressé de mettre en œuvre. Ainsi, dans la loi de finances rectificative de décembre 2010, le Parlement a souhaité créer une taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) sur les sacs plastiques et plus particulièrement sur les sacs de caisse. Le Gouvernement s'abrite derrière la nécessité d'une concertation préalable avec la filière ; dans l'attente, point de taxe. Il serait plus franc de supprimer cette disposition plutôt que de la laisser subsister de manière théorique. Le prochain collectif budgétaire sera l'occasion d'interroger le Gouvernement sur ce point.

Deuxième exemple : une mesure réglementaire prise pour contourner non pas une disposition législative, mais une décision du Conseil constitutionnel. La loi de finances pour 2013 comporte un dispositif de plafonnement de l'ISF qui incluait certains revenus non réellement perçus par le contribuable, comme les intérêts capitalisés sur des plans d'épargne logement ou certains contrats d'assurance-vie. Cette mesure a été censurée par le Conseil constitutionnel, mais rétablie six mois plus tard, en juin 2013, par instruction fiscale ! Nous avons souvent constaté que dans l'esprit de l'administration financière, la hiérarchie des normes était inversée... La loi de finances pour 2014 comportait à nouveau un plafonnement des revenus ; cette mesure a été censurée à nouveau par le Conseil constitutionnel, au motif que le législateur avait méconnu l'autorité de la chose jugée par le Conseil l'année précédente.

Troisième exemple : le texte réglementaire qui crée une polémique en raison du flou des dispositions législatives. La loi de finances rectificative de décembre 2012 crée un fonds exceptionnel de soutien aux départements, comportant deux sections. La première a été répartie sans problème, selon les critères prévus par la loi ; pour la deuxième, qui avait affolé le Sénat, la loi renvoyait au décret le soin de définir les critères. Résultat : la liste des départements bénéficiaires a été contestée. En matière de finances locales, mieux vaut voter des dispositions élaborées dans la transparence, sur la base de simulations publiques.

Quatrième exemple : les rapports attendus mais publiés avec retard, voire jamais. Le jaune budgétaire sur l'application de notre réseau de conventions fiscales, attendu, avec le projet de loi de finances, en octobre 2013, n'a été remis que le 4 avril 2014 et n'explique pas pourquoi Jersey et les Bermudes ont été retirées de la liste des États et territoires non coopératifs. L'annexe au projet de loi de finances relative à la mise en œuvre par l'administration fiscale des dispositifs anti-abus et de leur application aux filiales des entreprises françaises détenues à l'étranger, censée exister depuis 2009, n'a toujours pas été publiée. Cette date prouve qu'il s'agit d'une attitude constante de l'administration envers le Parlement, quel que soit le ministre... et prouve également que mon analyse n'a rien de partisan.

La loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, principal texte examiné l'année dernière et qui mérite une analyse plus détaillée, doit donner lieu à 81 mesures d'application ; 13 ont été prises, 3 sont devenues sans objet, une mesure non prévue est intervenue. Le taux de mise en œuvre de la loi est de 20 %. Si le Gouvernement a lancé beaucoup de concertations de place, les mesures restent à concrétiser. À ce jour, aucune mesure n'a été prise pour séparer les activités bancaires, alors que les activités à filialiser doivent être recensées à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2014 et que la séparation doit être effective le 1<sup>er</sup> juillet 2015. Nous avons trouvé un point d'équilibre pour éviter une séparation trop brutale tout en favorisant la transparence des activités financières ; nous ne pouvons qu'être déçus que les éléments techniques de mise en œuvre ne soient pas au rendez-vous. En revanche, les textes ont été pris rapidement pour mettre en œuvre la procédure de résolution.

Le Parlement avait souhaité que la transparence des activités pays par pays s'applique dès 2014, avec la publication d'une partie des données de 2013. Le Gouvernement est revenu sur ce choix dans une ordonnance du 20 février 2014, qui transpose les dispositions de la directive CRD-4 : la transparence ne s'appliquera qu'à compter de 2015...

Pour finir, une disposition iconoclaste : la loi bancaire prévoit un transfert aux mécanismes successeurs du fonds de développement pour l'Irak des avoirs détenus par l'ancien régime irakien sur le territoire français. Les projets de décret et d'arrêtés ont été rédigés mais n'ont pas été publiés en raison de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) du 26 novembre 2013 condamnant la Suisse pour avoir appliqué les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies imposant aux États membres de geler les avoirs financiers sortis d'Irak par les responsables de l'ancien régime et de les transférer à un fonds mis en place par le Gouvernement irakien. La Cour considère en effet que la Suisse a violé le droit à un procès équitable résultant de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'affaire a été portée par la Suisse devant la Grande chambre de la CEDH. On comprend que les autorités françaises attendent la décision définitive avant de prendre les mesures d'application. Il faut être un juriste de haut vol - avec des honoraires proportionnés - pour percer les mystères de l'entrelacs des dispositions conventionnelles multilatérales et de leur enchevêtrement avec les droits nationaux !

**M. François Marc, rapporteur général.** – Je n'ai rien à ajouter. Vous donnez des précisions fort utiles sur les suites réservées à notre œuvre législative. Certains chiffres, certains délais, inquiètent. Je m'étonnerai auprès du Gouvernement que le taux de réussite du palais du Luxembourg soit à ce point inférieur à celui du palais Bourbon. Nous avons demandé une mise en œuvre rapide de la loi bancaire : j'attirerai l'attention du Gouvernement sur cette exigence.

**M. Éric Bocquet.** – L'ordonnance du 20 février 2014 supprime-t-elle la publication des activités pays par pays ? Pouvez-vous apporter des précisions ?

**M. Philippe Marini, président.** – L'article 7 de la loi bancaire, qui institue une obligation de publication des activités dans chaque État, doit être précisé par décret. Dans la version adoptée par le Parlement, l'article L. 511-45 du code monétaire et financier fixe les modalités de cette transparence pour les établissements de crédit et les entreprises d'investissement : à « compter de l'exercice 2013 et pour publication à partir de 2014 », ces entités devaient publier, pays par pays, le nom des implantations et la nature des activités, le produit net bancaire et le chiffre d'affaires, ainsi que les effectifs en équivalent temps plein.

L'ordonnance du 20 février 2014 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière financière – prise sur le fondement de la loi du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises – a supprimé cette disposition. Ainsi, la publication des activités pays par pays n'interviendra qu'en 2015, au titre de l'exercice 2014 ; on peut supposer qu'elle se fera selon les modalités prévues. Cette réécriture de l'article L. 511-45 ne correspond pas à l'intention exprimée par le législateur lors de l'examen de la loi bancaire. Ce report d'un an a pu sembler opportun, mais il ne découle pas d'une obligation communautaire.

**M. Edmond Hervé.** – Je partage vos appréciations. Le retard dans la séparation des activités bancaires est très grave car il met en cause la crédibilité de l'initiative parlementaire et des normes législatives que nous votons. On sait comment de tels retards sont perçus par l'opinion...

Lors de la loi de finances pour 2012, nous avons marqué notre intérêt pour la révision des valeurs locatives. Et voilà qu'à l'été 2013, Bercy publie un communiqué victorieux annonçant... la révision des valeurs locatives ! Je m'interroge sur le respect de nos orientations et de nos décisions sur ce sujet très sensible.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Le principe de la révision des valeurs locatives avait en effet été validé, à l'initiative de la commission des finances du Sénat, mais il a fallu attendre l'exercice 2013 pour que les modalités de mise en œuvre soient définies. Les services de Bercy, qui n'étaient pas convaincus du bien-fondé de cette réforme en 2012, ont progressivement changé de discours, l'administration fiscale allant jusqu'à reprendre à son compte l'exigence manifestée par le Parlement. Je reconnais qu'elle aurait pu souligner l'apport du Sénat...

**M. Edmond Hervé.** – Le qualificatif de « victorieux » était ironique...

**Mme Nicole Bricq.** – Merci de votre accueil. Quelles conséquences tirons-nous de la non-application de la séparation des activités bancaires ? Il serait intéressant d'étudier l'impact de cette loi sur l'activité bancaire au moment où les banques changent de modèle économique. Avec les nouvelles exigences de fonds propres, les banques auront du mal à financer l'économie. Il serait également utile de dresser un tableau comparant les modèles en vigueur aux États-Unis, au Royaume-Uni et dans l'Union européenne.

**M. Philippe Marini, président.** – Suggestion pertinente ! Le rapport pourrait être nourri de quelques indications comparatives. Nous pourrions interroger le Gouvernement en séance publique à la première occasion. Enfin, nous pourrions organiser une audition publique, avant l'été, avec les représentants de la profession bancaire, ainsi que le directeur général du Trésor. Un panel avec des universitaires et des personnalités indépendantes serait l'occasion de glaner des informations et de comparer les différents régimes. Nous pourrions réinviter les personnes que nous avons entendues lors de la préparation de la loi.

Le cheminement réglementaire suit son cours : un projet de décret portant application du titre 1<sup>er</sup> a été examiné par le comité consultatif de la législation et de la réglementation financière le 20 février dernier ; il devrait être publié prochainement, avec un ou plusieurs arrêtés. En tout état de cause, on peut se demander s'il sera opérationnel au 1<sup>er</sup> juillet 2014.



**M. Francis Delattre.** – Je partage la position d’Edmond Hervé sur l’indispensable révision des bases fiscales et je regrette le « coup de mou » du rapporteur général sur ce sujet.

En 2007, j’avais fait adopter à l’unanimité, à l’Assemblée nationale, une législation sur les sacs plastiques. Aujourd’hui, 80 % des plastiques de supermarché pourraient être remplacés par des plastiques biodégradables, en amidon de maïs ou de pomme de terre. Les collectivités locales, en charge du recyclage, sont au bout de la chaîne. La grande distribution a tout fait pour bloquer la proposition de loi, maltraitée au Sénat. Le projet a été repris par des collègues de gauche, mais tout le monde était contre nous, à commencer par l’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie (ADEME).

Les films d’origine fossile étaient fabriqués sur le site du Puy-en-Velay, qui emploie 5 000 salariés. On pourrait très bien travailler à partir de produits provenant du Nord ou de la Beauce plutôt que d’Arabie Saoudite.

Les sacs biodégradables, de plus en plus utilisés par des pharmaciens, les magasins bios ou les syndicats de collecte des ordures ménagères, représentent 5 à 6 % du marché ; il faudrait atteindre 10 % pour être concurrentiels. Or, on fait tout pour l’empêcher. Pourtant, les films plastiques fossiles sont un poison pour la planète ! Le compost est difficilement utilisable : les agriculteurs retrouvent des bouts de films plastiques déchiquetés dans leurs champs. L’interdiction des sacs en supermarché aura été un joli coup publicitaire pour la grande distribution, qui a supprimé une dépense et vend désormais des cabas plus difficiles à éliminer, fabriqués non plus en Haute-Loire mais en Asie du sud-est, dont la couleur verte est obtenue avec des résidus de métaux lourds : bravo pour l’environnement ! Belle réussite ! Sur un tel sujet, nous devons pouvoir nous mettre d’accord.

**M. Philippe Marini, président.** – Les sacs plastiques ne sont pas de droite ou de gauche !

**M. Francis Delattre.** – C’est une question de bon sens. Les collectivités territoriales sont concernées au premier chef. Pourquoi laisser les groupes de pression freiner toute évolution ?

**M. Philippe Marini, président.** – Merci de montrer l’intérêt de cumuler responsabilité locale et mandat parlementaire ! Peut-être un travail complémentaire pourra-t-il un jour être mené sur cette question. Les entreprises de transformation, qui sont source d’emplois, ont intérêt à éviter des charges supplémentaires ; les collectivités territoriales, en charge du tri et de l’élimination, ont intérêt à éliminer les films plastiques. Il faudra aborder le sujet lors du prochain texte budgétaire.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Je laisserai Gérard Miquel, notre rapporteur spécial sur l’écologie, nous éclairer sur la guerre des cabas.

**M. Francis Delattre.** – C’est aussi la guerre du littoral breton !

**M. François Marc, rapporteur général.** – Je n’accuse pas de « coup de mou » sur la révision des valeurs locatives. L’Association des maires de France a souhaité reporter après les élections municipales la mise en place des commissions départementales chargées de définir le zonage et les coefficients, d’où un léger retard. S’agissant des valeurs locatives des locaux d’habitation, une expérimentation dans quatre départements, dont Paris, devrait être annoncée par le secrétaire d’État chargé du budget dans les prochains jours.

**M. Roger Karoutchi.** – J’ai participé, il y a quelques mois, à une réunion de constitutionnalistes autour du ministre des relations avec le Parlement, Alain Vidalies. Ils étaient plus indulgents que nous envers les ministres qui tardent à publier les décrets, estimant que les textes de loi sont de plus en plus nombreux, de plus en plus bavards, et exigent un nombre croissant de textes d’application, à l’heure où l’on demande au Gouvernement de réduire la voilure. Les ministres ne font pas preuve de mauvaise volonté, ils n’ont pas de raison de freiner la publication des décrets – sauf cas particulier, comme les textes sur le médicament, bloqués par Bruxelles. Il faudrait des textes moins bavards, respectant strictement le domaine de la loi...

**M. Philippe Marini, président.** – En effet. La responsabilité est largement partagée entre l’exécutif et le Parlement, dont la pauvre petite initiative est très encadrée... Combien de fois devons-nous négocier un amendement avec l’administration, qui exige que l’on renvoie à un texte d’application loin d’être toujours indispensable ? Le Conseil d’État, dans son rôle de conseil du Gouvernement, apprécie que les textes lui reviennent : c’est donc lui aussi une machine à commander des décrets, qu’il examine ensuite à loisir...

Nous devrions nous montrer plus exigeants en matière de légistique, et nous attacher à proposer plus systématiquement des rédactions d’application directe. Si chaque commission s’y astreint, nous pourrions faire évoluer les pratiques. Trop de décrets d’application peuvent tuer la loi, trop de technocratie nuit à la mise en œuvre des mesures. Quant à la superposition de l’ordre communautaire à l’ordre national, c’est un autre sujet. Nos libertés s’amenuisent chaque jour davantage...

*La commission donne acte de sa communication à M. Philippe Marini, président, et en autorise la publication.*

### **Comptes bancaires inactifs et contrats d’assurance-vie en déshérence – Examen des amendements au texte de la commission**

**La commission procède ensuite à l’examen des amendements au texte de la commission n° 472 (2013-2014) sur la proposition de loi n° 385 (2013-2014) de M. Christian Eckert, relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d’assurance vie en déshérence.**

**M. François Marc, rapporteur général.** – Les avoirs en déshérence, longtemps sous-estimés, représenteraient environ 5 milliards d’euros, tant pour l’assurance-vie que pour les comptes bancaires. Cette situation a été source d’abus de la part des professionnels, qui avaient intérêt à conserver ces avoirs. La compagnie Cardif a d’ailleurs été récemment condamnée par l’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) à une amende de 10 millions d’euros, ce qui donne une idée du préjudice subi par les épargnants. Cette proposition de loi organise un dispositif plus clair et plus exigeant : elle précise le caractère inactif du compte, prévoit le versement à la Caisse des dépôts et consignations au bout d’une dizaine d’années et le transfert à l’État, en application de la prescription trentenaire, dans des délais satisfaisants. Notons qu’il y a 20 000 centenaires en France, mais 674 000 comptes détenus par des personnes centenaires !

**M. Philippe Marini, président.** – On ne peut que s’en réjouir ! Plus on est riche, plus on prolonge son existence...

**M. François Marc, rapporteur général.** – Cela doit être régulé et réglementé. La commission des finances a adopté 51 amendements qui renforcent les capacités des assureurs à retrouver les bénéficiaires, élargissent le dispositif à différents types d'avoirs, et font bénéficier l'ensemble des contrats d'assurance vie du taux minimum de revalorisation *post mortem*. Nous avons également pris en compte la situation des coffres-forts en déshérence.

- Présidence de Mme Fabienne Keller, vice-présidente -

#### EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

##### *Article 1<sup>er</sup>*

*L'amendement rédactionnel n° FINC 1 est adopté, ainsi que les amendements rédactionnels n<sup>os</sup> FINC 2 et FINC 3.*

##### *Article 4*

*L'amendement rédactionnel n° FINC 4 est adopté, de même que les amendements rédactionnels n<sup>os</sup> FINC 5 et FINC 6.*

**M. François Marc, rapporteur général.** – Il n'y a pas lieu de laisser trois mois à l'assureur pour verser les fonds à la Caisse des dépôts et consignations à l'issue du délai de dix ans, ni de prévoir une procédure spécifique de liquidation des unités de compte. D'où mon amendement n° FINC 7.

*L'amendement n° FINC 7 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel n° FINC 26 est adopté, de même que l'amendement n° FINC 8.*

##### *Article 5*

**M. François Marc, rapporteur général.** – L'amendement n° FINC 25 est de cohérence avec l'article 4 de la proposition de loi. De même pour l'amendement n° FINC 9.

*L'amendement n° FINC 25 est adopté, de même que l'amendement n° FINC 9.*

*L'amendement rédactionnel n° FINC 10 est adopté, de même que l'amendement rédactionnel n° FINC 11.*

**M. François Marc, rapporteur général.** – L'amendement n° FINC 12 est de cohérence avec l'article 4.

*L'amendement n° FINC 12 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel n° FINC 13 est adopté, de même que les amendements rédactionnels n<sup>os</sup> FINC 14 et FINC 15.*

**Mme Fabienne Keller, présidente.** – Que sont les « membres participants » ?

**M. François Marc, rapporteur général.** – Il s'agit des adhérents à une mutuelle.

*L'amendement rédactionnel n° FINC 17 est adopté, ainsi que les amendements rédactionnels n°s 34, 18 et 19.*

### **Article 12**

**M. François Marc, rapporteur général.** – L'amendement n° FINC 20 prévoit une procédure de liquidation des titres déposés sur des comptes inactifs avant transfert à l'État et précise les modalités de liquidation.

**M. Francis Delattre.** – Toutes ces dispositions et ces améliorations sont opportunes. Reste que la liquidation doit se faire selon les termes du contrat, en incluant la rémunération qui aurait dû être perçue aux termes de ses stipulations.

**M. François Marc, rapporteur général.** – La liquidation se fait à la valeur de marché à un instant donné.

**M. Francis Delattre.** – Il n'y a pas que la valeur de marché : certains contrats contiennent des stipulations particulières.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Si le contrat comprend des clauses spécifiques, elles trouvent bien sûr à s'appliquer.

*L'amendement n° FINC 20 est adopté.*

**M. François Marc, rapporteur général.** – L'amendement n° FINC 29 fixe à six mois le délai à l'issue duquel les établissements de crédit sont autorisés à ouvrir leur stock de coffres-forts en déshérence.

*L'amendement n° FINC 29 est adopté.*

*L'amendement de précision rédactionnelle n° FINC 21 est adopté, de même que l'amendement de précision rédactionnelle n° FINC 22.*

**M. François Marc, rapporteur général.** – L'amendement n° FINC 23 renvoie au pouvoir réglementaire la précision des modalités d'application des dispositions transitoires applicables au stock des comptes inactifs et contrats d'assurance-vie en déshérence, par souci de parallélisme avec les articles précédents. Il s'agit d'organiser au mieux la transmission des sommes à la Caisse des dépôts et consignations. Rien n'empêchera bien sûr le Gouvernement de prendre un décret unique pour l'ensemble de la proposition de loi.

*L'amendement n° FINC 23 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel n° FINC 24 est adopté.*

## **EXAMEN DES AMENDEMENTS EXTÉRIEURS**

### **Article 1<sup>er</sup>**

**M. François Marc, rapporteur général.** – L'amendement n° 1 rectifié a déjà reçu un avis défavorable en commission. Je le maintiens. Nous en débattons en séance le cas échéant.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1 rectifié.*

**M. François Marc, rapporteur général.** – Avis défavorable au n° 32, qui restreint la définition de l'inactivité d'un compte, limitant par conséquent le caractère protecteur de la proposition de loi.

**M. Éric Bocquet.** – Nous en reparlerons en séance.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 32.*

**M. François Marc, rapporteur général.** – Avis défavorable au n° 2 rectifié, déjà examiné.

**Mme Fabienne Keller, présidente.** – L'épargne salariale n'est-elle pas prise en compte dans la proposition de loi ?

**M. François Marc, rapporteur général.** – Elle est couverte par d'autres textes protecteurs. Le ministre pourra, si vous l'interrogez, vous le confirmer en séance.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 2 rectifié.*

**M. François Marc, rapporteur général.** – Le n° 3 rectifié est également satisfait.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 3 rectifié.*

**M. François Marc, rapporteur général.** – L'amendement n° 40 oblige les banques à rechercher les ayants droit. J'y suis défavorable. À la différence des contrats d'assurance, les bénéficiaires éventuels en cas de décès ne sont pas stipulés. L'établissement bancaire n'a d'obligation de restitution qu'envers le titulaire du compte. L'obligation ainsi faite aux banques serait difficile à mettre en œuvre et dépourvue de lien avec l'objet du contrat de dépôt. Celle faite aux notaires de consulter le fichier national des comptes bancaires suffit.

**M. Francis Delattre.** – Nous partageons cet avis. Le renforcement des pouvoirs des notaires au moyen du Ficoba et du répertoire national d'identification des personnes physiques va dans le bon sens.

**Mme Fabienne Keller, présidente.** – Comment s'assurer que la banque a procédé à toutes les diligences utiles pour recueillir les informations relatives au titulaire du compte ?

**M. Francis Delattre.** – S'il est mort...

**Mme Fabienne Keller, présidente.** – Oui, mais ses ayants droit reçoivent les informations qui lui sont destinées. Or, les erreurs dans les fichiers bancaires sont fréquentes.

**M. Philippe Dallier.** – Les ayants droit peuvent être d'arrière-cousins éloignés géographiquement... Imposer aux banques de les retrouver, c'est aller un peu loin. Les collectivités territoriales confrontées au problème de biens sans maître connaissent bien la difficulté d'une telle recherche.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Les nouvelles obligations introduites par la proposition de loi suffisent : recherche des défunts dans le répertoire national des personnes physiques, information systématique des titulaires, transfert des fonds à la Caisse des dépôts et consignations, plafonnement des frais d'inactivité, publication du nombre de comptes concernés et des montants associés...

**M. Yann Gaillard.** – Autant recruter des détectives pour retrouver les ayants droit !

**M. Francis Delattre.** – Ce texte est équilibré. La consultation des deux fichiers règlera 99,9 % des problèmes.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 40.*

**M. François Marc, rapporteur général.** – Même avis sur le n° 4 rectifié et le n° 20.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 4 rectifié, ainsi qu'à l'amendement n° 20.*

**M. François Marc, rapporteur général.** – Avis favorable à l'amendement n° 14 d'Hervé Maurey sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° FINC 31 : l'envoi d'un courrier recommandé n'est pas nécessaire à ce stade de la procédure, dès lors qu'il ne s'agit que de constater l'inactivité d'un compte, et non pas de transférer les fonds.

*Le sous-amendement n° FINC 31 est adopté.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 14 ainsi sous-amendé.*

**M. François Marc, rapporteur général.** – L'amendement n° 29 d'Hervé Maurey assure l'information des ayants droit des défunts détenteurs d'un compte ou d'un coffre-fort considéré comme inactif. Avis favorable sous réserve de l'adoption préalable du sous-amendement n° FINC 30, qui précise que ne seraient concernés que les ayants droit connus de l'établissement.

*Le sous-amendement n° FINC 30 est adopté.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 29 ainsi sous-amendé.*

**M. François Marc, rapporteur général.** – Le n° 23 n'a pas sa place dans la loi : le ministre nous précisera les mesures de publicité qu'il envisage de prendre par décret. Avis défavorable à défaut d'un retrait.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 23 et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. François Marc, rapporteur général.** – Les amendements n°<sup>os</sup> 33 et 13 rectifié interdisent le prélèvement de frais sur un compte inactif. Avis défavorable : la gestion d'un compte, même inactif, a un coût. De plus, la proposition de loi limite le doublement de ces frais : d'une part, ils sont plafonnés et d'autre part, ils sont rendus impossibles après que les fonds ont été transférés à la Caisse des dépôts et consignations.

**M. Éric Bocquet.** – Nous avons peut-être une vision marxiste du monde, mais ce mécanisme crée de l'actif à partir de l'inactif. Notre amendement entendait faire en sorte qu'aucun frais ne soit prélevé sur un compte qui ne fonctionne pas, ce qui semble évident.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Selon la même philosophie, tout travail mérite salaire.

**M. Éric Bocquet.** – Sauf qu'un inactif ne travaille pas !

**Mme Fabienne Keller, présidente.** – Un compte inactif ne connaît certes pas de mouvements, mais il travaille au sens où il conserve les fonds.

**M. François Marc, rapporteur général.** – De plus, l'établissement est tenu de chercher à prendre contact avec le titulaire.

**Mme Fabienne Keller, présidente.** – Est-ce contrôlé ?

**M. François Marc, rapporteur général.** – L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) s'investit de plus en plus dans le contrôle du respect de ces obligations.

**M. Éric Bocquet.** – Nous défendrons cet amendement en séance.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 33, ainsi qu'à l'amendement n° 13 rectifié.*

**M. François Marc, rapporteur général.** – Les amendements n<sup>os</sup> 41 et 5 rectifié subordonnent le transfert de fonds à la Caisse des dépôts et consignations à une recherche effective des ayants droit. Avis défavorable : ne restreignons pas l'application de cette disposition.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 41, ainsi qu'à l'amendement n° 5 rectifié.*

**M. François Marc, rapporteur général.** – L'amendement n° 7 rectifié a déjà reçu un avis défavorable en commission.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 7 rectifié.*

**M. François Marc, rapporteur général.** – Avis favorable à l'amendement n° 15, qui apporte une précision utile sur les moyens d'information des épargnants.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 15.*

**M. François Marc, rapporteur général.** – Avis défavorable au n° 6 rectifié, déjà examiné, de même qu'au n° 8 rectifié.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 6 rectifié, ainsi qu'à l'amendement n° 8 rectifié.*

**M. François Marc, rapporteur général.** – Avis défavorable à l'amendement n° 21 : l'obligation de rechercher les titulaires des coffres-forts inactifs ne peut s'appliquer aux banques.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 21.*

**M. François Marc, rapporteur général.** – Il n'est pas nécessaire que l'information régulière du titulaire au cours de la période d'inactivité du coffre-fort se fasse par courrier recommandé : avis favorable à l'amendement n° 16 sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° FINC 32.

*Le sous-amendement n° FINC 32 est adopté.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 16 ainsi sous-amendé.*

**M. François Marc, rapporteur général.** – L'amendement n° 31, qui précise le devoir d'information des banques relativement aux coffres-forts inactifs, n'a pas sa place dans la loi. Le ministre précisera en séance les modalités de publicité qui seront instaurées par décret.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 31 et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. François Marc, rapporteur général.** – L'amendement n° 11 rectifié est satisfait.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 11 rectifié.*

#### **Article 4**

**M. François Marc, rapporteur général.** – L'amendement n° 10 rectifié, qui peut avoir des effets pervers, a déjà reçu un avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 10 rectifié.*

**M. François Marc, rapporteur général.** – L'amendement n° 24 soumet les démarches des assureurs – nombre de recherches, encours des contrats concernés... – à une obligation de publicité. L'intérêt de cette proposition est limité. Avis de sagesse.

**M. Francis Delattre.** – D'accord sur le fond, mais c'est du domaine réglementaire.

*La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 24.*

**M. François Marc, rapporteur général.** – L'amendement n° 27 ressortit au domaine réglementaire.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 27 et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. François Marc, rapporteur général.** – Avis défavorable au n° 9 rectifié à nouveau.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 9 rectifié.*

**M. François Marc, rapporteur général.** – Je ne vois pas l'intérêt de l'amendement n° 34, qui supprime le délai de quinze jours dont dispose l'assureur informé du



décès de son client pour demander l'ensemble des pièces nécessaires au paiement. Attention à ne pas détricoter le dispositif. Qu'attend-on d'un assureur prévenu le vendredi soir, ou une veille de 15 août ?

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 34.*

**M. François Marc, rapporteur général.** – L'amendement n° 12 rectifié a déjà reçu un avis défavorable en commission.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 12 rectifié.*

**M. François Marc, rapporteur général.** – L'amendement n° 42, qui impose aux assureurs de poursuivre les recherches après le transfert des fonds à la Caisse des dépôts et consignations, déséquilibre le texte et pose un problème juridique : avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 42.*

**M. François Marc, rapporteur général.** – L'amendement n° 35 est satisfait dans son esprit mais, tel que rédigé, il risque de produire des effets contraires à ceux recherchés, en ne pénalisant que les établissements qui réitèrent un manquement à leurs obligations. Je vous suggère de le retirer.

**M. Éric Bocquet.** – Nous verrons en séance !

**Mme Fabienne Keller, présidente.** – Le droit existant comporte déjà un corpus de sanctions cohérent.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 35.*

### **Article 5**

**M. François Marc, rapporteur général.** – L'amendement n° 25 entend renforcer la transparence des démarches engagées par les mutuelles pour rechercher les bénéficiaires des contrats. Avis de sagesse.

*La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 25.*

**M. François Marc, rapporteur général.** – Demande de retrait de l'amendement n° 28, qui relève plutôt du domaine réglementaire.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 28 et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. François Marc, rapporteur général.** – Avis défavorable au n° 43, par cohérence avec le n° 42.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 43.*

### **Article additionnel après l'article 5**

**M. François Marc, rapporteur général.** – Avis favorable à l'amendement n° 38, qui renforce la protection des épargnants en plafonnant les frais facturés au cours d'une année

par un assureur vie afin de mettre un terme définitif à la commercialisation de contrats à frais précomptés. J'y vois une mesure destinée à empêcher le contournement de la loi.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 38.*

### **Article 12**

**M. François Marc, rapporteur général.** – L'amendement n° 26 reporte de deux ans l'entrée en vigueur du dispositif transitoire. J'y vois plus d'inconvénients que d'avantages. L'entrée en vigueur du texte est prévue pour 2016, plus six mois de délai de prévenance avant le transfert des avoirs, soit deux ans en tout. N'en rajoutons pas.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 26.*

**M. François Marc, rapporteur général.** – L'amendement n° 44 subordonne le transfert de l'essentiel du stock de comptes bancaires à la recherche préalable des ayants droit : avis défavorable, par cohérence avec l'amendement n° 40. De même pour l'amendement n° 22.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 44, ainsi qu'à l'amendement n° 22.*

**M. François Marc, rapporteur général.** – Avis favorable à l'amendement n° 17, qui introduit une précision utile.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 17.*

**M. François Marc, rapporteur général.** – Avis favorable à l'amendement n° 30, sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° FINC 33, par cohérence avec le n° 29.

*Le sous-amendement n° FINC 33 est adopté.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 30 ainsi sous-amendé.*

**M. François Marc, rapporteur général.** – Avis défavorable au n° 45, par cohérence avec le n° 42.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 45.*

**M. François Marc, rapporteur général.** – L'amendement n° 18 apporte une précision utile : avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 18.*

*L'amendement n° 19 est retiré.*

### **Article additionnel après l'article 12**

**M. François Marc, rapporteur général.** – L'amendement n° 36 du Gouvernement fixe l'entrée en vigueur de la nouvelle durée des mesures de traitement du surendettement au 1<sup>er</sup> juillet 2015, en conséquence de la décision du Conseil constitutionnel sur la loi relative à la consommation. Cette nouvelle date pourrait toutefois poser des

difficultés. Michèle André, rapporteure pour avis du projet de loi consommation au nom de notre commission, nous en dira sans doute davantage.

**Mme Michèle André.** – La question de la durée maximale du désendettement a été largement débattue. Le Gouvernement a raison de prévoir une nouvelle date d'entrée en vigueur, après la censure des dispositions de la loi par le Conseil constitutionnel. Je doute que nous ayons à ce jour tous les éléments d'information pour nous prononcer ; en toute hypothèse, la date de 2015 me semble un peu précoce.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Avis favorable sur le principe. Nous verrons plus clair sur ce point d'ici la commission mixte paritaire.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 36.*

### **Article 13**

**M. François Marc, rapporteur général.** – L'amendement n° 37 procède de la même idée et tire également les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel sur la loi consommation. Par cohérence, j'y suis favorable.

**M. Éric Doligé.** – Les fonds transférés à la Caisse des dépôts et consignations reviennent à l'État au bout de 30 ans. Mais dans la période intermédiaire, les bénéficiaires de comptes inactifs font-ils l'objet de recherches ?

**M. François Marc, rapporteur général.** – Il n'y a pas d'obligation de recherche des titulaires, mais une obligation d'information sur le nombre de comptes et les montants en jeu. Ceux qui voudraient en savoir plus pourraient alors engager des démarches.

**M. François Trucy.** – J'apprécie le dispositif de cette proposition de loi. Mais comment s'assurer que le titulaire est bien mort ?

**M. François Marc, rapporteur général.** – La consultation annuelle du répertoire national des personnes physiques est rendue obligatoire.

**M. François Trucy.** – Faut-il le consulter soi-même ?

**M. François Marc, rapporteur général.** – Non, cette obligation pèse sur les banques, chaque année pendant dix ans.

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

**PROPOSITION DE LOI RELATIVE AUX COMPTES BANCAIRES INACTIFS ET AUX  
CONTRATS D'ASSURANCE-VIE EN DÉSHÉRENCE**

**EXAMEN DES AMENDEMENTS AU TEXTE DE LA COMMISSION**

**Mercredi 7 mai 2014**

CHAPITRE I<sup>ER</sup>

**Comptes inactifs**

**Article 1<sup>er</sup>**

Régime des comptes bancaires inactifs

N°	Auteur	Avis de la commission
1 rect	M. Philippe Adnot	<b>Défavorable</b>
32	M. Éric Bocquet	<b>Défavorable</b>
2 rect	M. Philippe Adnot	<b>Défavorable</b>
3 rect	M. Philippe Adnot	<b>Défavorable</b>
40	M. Jean-François Husson	<b>Défavorable</b>
4 rect	M. Philippe Adnot	<b>Défavorable</b>
20	M. Hervé Maurey	<b>Défavorable</b>
14	M. Hervé Maurey	<b>Favorable sous réserve du s/amdt FINC 31</b>
s/amdt FINC 31	M. François Marc	<b>Adopté</b>
29	M. Hervé Maurey	<b>Favorable sous réserve du s/amdt FINC 30</b>
s/amdt FINC 30	M. François Marc	<b>Adopté</b>
23	M. Hervé Maurey	<b>Demande de retrait</b>
33	M. Éric Bocquet	<b>Défavorable</b>
13 rect	M. Jean-Vincent Placé	<b>Défavorable</b>
41	M. Jean-François Husson	<b>Défavorable</b>
5 rect	M. Philippe Adnot	<b>Défavorable</b>

7 rect	M. Philippe Adnot	<b>Défavorable</b>
15	M. Hervé Maurey	<b>Favorable</b>
6 rect	M. Philippe Adnot	<b>Défavorable</b>
8 rect	M. Philippe Adnot	<b>Défavorable</b>
21	M. Hervé Maurey	<b>Défavorable</b>
16	M. Hervé Maurey	<b>Favorable</b> <b>sous réserve du s/amdt FINC 32</b>
s/amdt FINC 32	M. François Marc	<b>Adopté</b>
31	M. Hervé Maurey	<b>Demande de retrait</b>
11 rect	M. Philippe Adnot	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2</b>		
Comptes inactifs ouverts auprès des prestataires de service d'investissement		
<b>Article 3</b>		
Consultation du fichier des comptes bancaires (FICOBA) dans le cadre du règlement des successions <i>(Suppression maintenue)</i>		
CHAPITRE II		
<b>Contrats d'assurance vie non réclamés</b>		
<b>Article 4</b>		
Contrats d'assurance vie non réclamés		
N°	Auteur	Avis de la commission
10 rect	M. Philippe Adnot	<b>Défavorable</b>
24	M. Hervé Maurey	<b>Sagesse</b>
27	M. Hervé Maurey	<b>Demande de retrait</b>
9 rect	M. Philippe Adnot	<b>Défavorable</b>
34	M. Éric Bocquet	<b>Défavorable</b>
12 rect	M. Philippe Adnot	<b>Défavorable</b>
42	M. Jean-François Husson	<b>Défavorable</b>

35	M. Éric Bocquet	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 5</b>		
Contrats d'assurance vie non réclamés – dispositions relatives aux mutuelles		
N°	Auteur	Avis de la commission
25	M. Hervé Maurey	<b>Sagesse</b>
28	M. Hervé Maurey	<b>Demande de retrait</b>
43	M. Jean-François Husson	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 5</b>		
N°	Auteur	Avis de la commission
38	M. Philippe Marini	<b>Favorable</b>
<b>Article 6</b>		
Régime fiscal des sommes restituées par la Caisse des dépôts et consignations à leurs bénéficiaires		
<b>Article 7</b>		
Extension de l'obligation de recherche des bénéficiaires aux contrats collectifs proposés par les institutions de prévoyance		
CHAPITRE II <i>BIS</i>		
<b>Dispositions communes aux comptes inactifs et aux contrats d'assurance vie non réclamés</b>		
<b>Article 7 bis</b>		
Consultation du fichier des comptes bancaires (FICOBA) et du fichier des contrats d'assurance vie (FICOVIE) dans le cadre du règlement des successions		
<b>Article 7 ter</b>		
Contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution sur la mise en œuvre par la Caisse des dépôts et consignations des dispositions de la présente proposition de loi		
CHAPITRE III		
<i>(Suppression maintenue de la division et de l'intitulé)</i>		
<b>Article 8</b>		
Dispositions applicables à la Caisse des dépôts et consignations		

CHAPITRE IV		
<b>Dispositions transitoires et finales</b>		
<b>Article 9</b>		
Coordination dans le code général de la propriété des personnes publiques		
<b>Article 10</b>		
Affectation des avoirs bancaires et assurantiels en déshérence <i>(Suppression maintenue)</i>		
<b>Article 11</b>		
Mesures de coordination		
<b>Article 12</b>		
Dispositions applicables à la Caisse des dépôts et consignations		
N°	Auteur	Avis de la commission
26	M. Hervé Maurey	<b>Défavorable</b>
44	M. Jean-François Husson	<b>Défavorable</b>
22	M. Hervé Maurey	<b>Défavorable</b>
17	M. Hervé Maurey	<b>Favorable</b>
30	M. Hervé Maurey	<b>Favorable</b> sous réserve du s/amdt FINC 33
s/amdt FINC 33	M. François Marc	<b>Adopté</b>
45	M. Jean-François Husson	<b>Défavorable</b>
18	M. Hervé Maurey	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 12</b>		
N°	Auteur	Avis de la commission
36	Gouvernement	<b>Favorable</b>
<b>Article 12 bis</b>		
Rapport annuel de la Caisse des dépôts et consignations		

<b>Article 13</b>		
Date d'entrée en vigueur de la proposition de loi		
N°	Auteur	Avis de la commission
37	Gouvernement	<b>Favorable</b>

### **Sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public – Examen du rapport et du texte de la commission**

**La commission procède enfin à l'examen du rapport de M. Jean Germain, rapporteur, et à l'élaboration du texte de la commission sur le projet de loi n° 481 (2013-2014) relatif à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public.**

**Mme Fabienne Keller, présidente.** – Nous examinons à présent le rapport de Jean Germain sur le projet de loi relatif aux contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public, pour lequel la procédure accélérée a été décidée.

**M. Jean Germain, rapporteur.** – Ce texte fait suite à un premier dispositif présenté en loi de finances initiale pour 2014, avant d'être censuré par le Conseil constitutionnel.

Le problème des emprunts structurés des collectivités territoriales, mais aussi des hôpitaux ou des organismes HLM, a surgi dans le débat à l'occasion de la crise financière de 2007-2008. À cette époque, les perturbations sur les marchés ont conduit à modifier l'équilibre de certains contrats de prêts ayant vu leur taux d'intérêt exploser, parfois jusqu'à 16 %.

En 2011, la commission d'enquête de l'Assemblée nationale, présidée par Claude Bartolone, avait apporté d'intéressants éclairages sur la genèse de la situation. Vous le savez, un emprunt structuré présente, dans une première phase, un taux d'intérêt bonifié puis, dans une seconde phase, un taux volatil et soumis à des variations importantes en fonction de différents indices, tels l'évolution du taux de change entre l'euro et le franc suisse. À partir des années 2000, les collectivités ont été tentées par de tels emprunts, commercialisés notamment par Dexia, mais n'en ont pas toujours mesuré le risque. Certaines ont été victimes de politiques commerciales agressives des banques.

L'explosion des taux d'intérêt a sérieusement compromis la santé financière de certaines entités publiques. Selon l'association des Acteurs publics contre les emprunts toxiques, présidée jusqu'à récemment par notre collègue Maurice Vincent, 200 à 300 collectivités sur les 5 000 ayant souscrit des emprunts structurés concentreraient l'essentiel du risque. L'encours des emprunts structurés s'élève à 7,4 milliards d'euros, dont 6,1 milliards d'euros concernent les collectivités locales, si l'on s'en tient au portefeuille détenu par Dexia et la Société de financement local (SFIL), qui en concentrent l'essentiel.

Les emprunteurs concernés ont alors cherché à négocier ou à sécuriser leurs contrats de prêt. Pour sortir des emprunts structurés, l'emprunteur doit acquitter une



indemnité de remboursement anticipé (IRA), parfois très coûteuse. De ce fait, la négociation entre Dexia ou la SFIL d'un côté, et les emprunteurs de l'autre, a parfois tourné au dialogue de sourds. Les contentieux se sont multipliés, parfois parallèlement aux négociations. Le moyen le plus souvent invoqué est bien sûr le vice du consentement de l'emprunteur : la méconnaissance par la banque de ses obligations légales d'information, de mise en garde ou de conseil, pourrait fonder l'annulation du contrat. Or, de fait, les politiques commerciales conduites par les banques ont parfois conduit à minorer les risques des produits vendus.

De manière étonnante, le tribunal de grande instance (TGI) de Nanterre a retenu un tout autre moyen dans un contentieux opposant Dexia au département de Seine-Saint-Denis. Il a d'abord constaté qu'une télécopie reprenant les caractéristiques essentielles du prêt et dont la signature par l'emprunteur valait engagement irrévocable de celui-ci, était en réalité le contrat. Or, tout contrat doit faire figurer un taux effectif global (TEG), faute de quoi le juge, en vertu de la jurisprudence de la Cour de cassation, est fondé à lui substituer le taux d'intérêt légal de manière rétroactive et pour toute la durée du contrat. Le taux d'intérêt passe ainsi de 10 %, par exemple, au taux légal de 0,04 % en 2014.

Dans un jugement du 7 mars 2014, le même TGI de Nanterre a élargi sa jurisprudence aux cas où le TEG était erroné.

Le TEG était à l'origine un instrument de protection des particuliers dans le cadre du crédit à la consommation ou du crédit immobilier. En revanche, dans le cas d'un emprunt structuré, il n'apporte aucune information à l'emprunteur. Le TGI de Nanterre a donc sanctionné le non-respect d'une formalité obligatoire, alors que l'absence ou l'erreur de TEG n'a causé aucun préjudice à l'emprunteur. Ces deux décisions ont un effet potentiellement systémique sur les finances publiques : elles pourraient représenter un coût pour l'État de 17 milliards d'euros, ce qui justifie le présent projet de loi de validation.

L'essentiel des prêts souscrits par les collectivités a été commercialisé par Dexia Crédit Local et inscrit au bilan d'une de ses filiales : Dexia Municipal Agency. Celle-ci, devenue la Caisse française de financement local (CAFFIL), a été reprise par la SFIL, créée lors du sauvetage de Dexia. La SFIL porte donc désormais l'essentiel des emprunts structurés dans son bilan. L'envoi d'une télécopie de confirmation et l'absence de TEG étaient quasi-systématiques de la part de Dexia. La décision du TGI de Nanterre a ainsi conduit à une multiplication par six du nombre de contentieux. Confirmée, la jurisprudence du TGI de Nanterre occasionnerait des pertes massives pour la SFIL. La seule décision relative au département de Seine-Saint-Denis lui ferait perdre 140 millions d'euros.

Or la SFIL est possédée à 75 % par l'État et ses fonds propres s'élèvent à 1,5 milliard d'euros. La perte maximale sur les emprunts structurés est estimée à 10 milliards d'euros, à raison de 7 milliards pour la SFIL, 3 milliards pour Dexia. De tels montants nécessiteraient de recapitaliser les deux établissements. Cette recapitalisation ne mettrait pas même la SFIL à l'abri d'un risque de mise en extinction, puisque la Commission européenne n'a autorisé la création de la SFIL qu'à la condition que son modèle économique soit viable, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas renflouée par l'État à intervalles réguliers. Autant dire qu'une recapitalisation de 7 milliards d'euros ne passerait probablement pas les fourches caudines de l'examen des aides d'État. Selon le Gouvernement, la mise en extinction de la SFIL coûterait 7 milliards d'euros supplémentaires. J'appelle votre attention sur la baisse de l'offre de crédit qui en résulterait pour les collectivités. La SFIL représente environ 20 % du marché du crédit aux collectivités, soit 3 milliards d'euros distribués en 2013.

Ces risques pourraient se matérialiser d'ici la fin de l'année. En effet, même si la décision de Nanterre n'est pas définitive, les règles comptables exigent dès à présent la constitution d'une provision pour litiges à hauteur des risques encourus. Les comptes semestriels de Dexia et de la SFIL seront arrêtés d'ici l'été et, en l'absence de provisions, la certification sera refusée, ce qui, pour un établissement bancaire, signifie son arrêt de mort. L'absence de provisionnement a jusqu'à présent été acceptée contre l'engagement du Gouvernement de présenter une loi de validation ôtant à la SFIL tout risque juridique et financier.

Le problème est inextricable : accepter la jurisprudence de Nanterre réglerait le problème des collectivités, mais l'État supporterait une charge disproportionnée et la SFIL risquerait de disparaître ; régler le problème de l'État par la validation législative laisserait les collectivités avec 10 milliards d'euros de prêts toxiques sur les bras, ce qui n'est guère plus satisfaisant. En réalité, le contribuable local et le contribuable national sont sur le même bateau, et l'on aurait tort de les opposer.

C'est pourquoi le pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités a proposé une solution équilibrée, qui permet de partager équitablement le fardeau. Elle repose, d'une part, sur la création d'un fonds destiné à soutenir les collectivités dans la « désensibilisation » de leurs emprunts. Créé en loi de finances pour 2014, ce fonds s'est vu doté de 1,5 milliard d'euros ; il permettra de financer jusqu'à 45 % des indemnités de remboursement anticipé dues par les collectivités et impliquera qu'elles renoncent au contentieux. Le pacte prévoit, d'autre part, la validation législative des contrats de prêts structurés qui seraient contestés au regard de l'absence ou de l'erreur de TEG.

Le fonds de soutien aux collectivités fait participer les banques à la résolution d'un problème qu'elles ont en partie engendré, puisque qu'elles le financeront aux deux tiers. Souvenez-vous que le précédent fonds de soutien, créé par la loi de finances rectificative pour 2012, était financé pour moitié par l'État et pour moitié par les collectivités elles-mêmes : le secteur bancaire n'était donc pas sollicité.

La validation législative n'entame pas fondamentalement les droits des collectivités territoriales : d'une part, elle écarte un risque majeur pour la survie de la SFIL. Si demain l'acteur détenteur de 20 % des parts de marché vient à nouveau à tomber, par qui les collectivités seront-elles financées ? D'autre part, la validation est parfaitement circonscrite et ne concerne que l'absence ou l'erreur de TEG. Autrement dit, elle préserve tous les moyens contentieux engageant la responsabilité de la banque pour défaut d'information et de conseil.

En début d'année, la Communauté urbaine de Lille a déjà obtenu satisfaction sur ce fondement. Il y a fort à parier que ce sera également le cas pour les plus petites des collectivités. Toutefois, une partie des produits toxiques était constituée non pas par des crédits mais par des contrats financiers d'échange de taux d'intérêt – ou *swaps* – non concernés par la jurisprudence de Nanterre et qui font également l'objet de contentieux. Pour ces contrats, le présent projet de loi ne change rien.

Le présent projet de loi de validation comprend trois articles. L'article 1<sup>er</sup> procède à la validation des contrats sur lesquels le TEG était omis ; l'article 2 à la validation de ceux sur lesquels le TEG était erroné. Son article 3 limite son champ d'application aux seuls emprunts structurés. Ces validations ne concernent que les contrats signés par des personnes morales de droit public. Elles ne seront valables que si l'emprunteur a été correctement informé de toutes les caractéristiques essentielles du crédit qu'il a contracté.

Ce dispositif de validation est plus circonscrit que celui proposé en loi de finances pour 2014 et finalement censuré par le Conseil constitutionnel. La validation visait alors tous les contrats de prêts signés par les personnes morales, y compris les personnes privées. Le Conseil constitutionnel avait alors jugé trop large le champ de la validation par rapport à l'objectif poursuivi – éviter les conséquences disproportionnées pour les finances publiques et la SFIL. Le présent projet de loi en tire toutes les conséquences. La jurisprudence habituelle du Conseil constitutionnel pose plusieurs autres conditions pour qu'une validation législative soit acceptée, dont l'existence d'un motif impérieux d'intérêt général. En décembre dernier, il ne s'est pas prononcé sur ce point. Le Gouvernement et le Conseil d'État estiment qu'un risque pour les finances publiques de 17 milliards d'euros et une menace d'extinction de la SFIL constituent bien un motif impérieux d'intérêt général, et c'est aussi mon analyse.

En réalité, nous ne serons fixés que lorsque le Conseil constitutionnel rendra sa décision. L'étude d'impact du projet de loi et mon rapport explicitent le mieux possible les enchaînements qui conduiraient les finances publiques à supporter une somme aussi importante que 17 milliards d'euros, soit tout de même 0,8 point de produit intérieur brut (PIB).

**M. Francis Delattre.** – Nous comprenons bien la gravité de la situation et les responsabilités des uns et des autres, mais notre groupe n'émettra un avis définitif sur ce texte qu'après en avoir débattu.

**Mme Marie-France Beaufils.** – Je remercie le rapporteur pour son exposé très précis sur ce sujet complexe. On ne peut que regretter que les décisions des banques pèsent autant sur les finances des collectivités territoriales.

Il me semblait que le fonds créé en loi de finances était alimenté pour moitié par l'État et pour moitié par les banques. Vous parlez désormais d'un financement des banques à hauteur de deux tiers. Qu'en est-il réellement ?

Les négociations sont une vraie source d'inquiétudes, notamment en raison du montant des IRA. Et la création du fonds n'a rien arrangé, puisque les banques profitent de l'intervention de la puissance publique pour durcir leur position, alors même que l'on essaye de mettre en place un système pour sortir les collectivités des difficultés dans lesquelles on les a mises. La perversité du système me soucie grandement. Que les banques assument leurs responsabilités !

**M. Vincent Delahaye.** – Le sujet est difficile, et les enjeux colossaux pour les banques, et derrière elles, l'État. Mon groupe prendra position en début de semaine prochaine. Nous comprenons bien que les décisions de justice ont changé la donne.

Les enjeux financiers ne sont pas totalement clairs. Vous avez dit que 200 à 300 collectivités étaient concernées et que le risque avoisinait les 7,4 milliards d'euros, dont 6,1 milliards pour les seules collectivités territoriales. Comment parvient-on au chiffre de 17 milliards d'euros de coût potentiel pour l'État ? La perte maximale est estimée à 7 milliards d'euros pour la SFIL, et 3 milliards d'euros pour Dexia, soit 10 milliards d'euros en tout. Quelle est la cohérence entre tous ces chiffres ? Le fonds financé à parité par l'État et les banques sera abondé à hauteur de 1,5 milliard d'euros : est-ce suffisant pour parer un risque global de 17 milliards d'euros ? J'ajoute que je ne suis pas favorable à ce que l'on exonère de leurs responsabilités les collectivités qui ont souscrit ces emprunts.

**Mme Michèle André.** – Nous sommes entre le marteau et l'enclume. La question n'est pas nouvelle : cela fait des années que nous observons les nuages s'amonceler au-dessus de nos têtes. Le rapport de Jean Germain est équilibré ; la proposition du Gouvernement tient compte de la menace potentielle que représente cette jurisprudence pour l'équilibre des finances publiques. Certaines collectivités pourront attaquer les contrats en invoquant d'autres points que l'absence de TEG. Nous suivrons l'avis du rapporteur, même si ce texte ne règle pas tout, loin s'en faut, mais on ne peut laisser nos finances publiques à ce point exposées, à l'heure où il faut faire des économies.

**Mme Fabienne Keller, présidente.** – Comme Vincent Delahaye, je m'interroge sur les montants. Pour un encours de 7 milliards d'euros, le risque financier porte sur 17 milliards d'euros : ces crédits étaient décidément très risqués ! Le fonds de garantie de 100 millions d'euros ne couvrirait qu'à peine 10 % des pertes, et ce sans actualisation... Cette perte de 17 milliards d'euros va-t-elle peser sur les collectivités locales, sur l'État, sur la SFIL ? Le projet de loi ne se soucie que de l'État. Laisser les collectivités seules face à leurs banquiers, sans preuve du défaut de conseil, revient à leur faire supporter seules toute la charge des crédits qu'elles ont souscrits.

Pourrait-on disposer d'une répartition chiffrée des 7,4 milliards d'euros d'emprunts structurés en fonction de la grille Gissler ? Plus globalement, ne faudrait-il pas piloter ce risque de 17 milliards d'euros, qui va se concrétiser au fur et à mesure ? L'ampleur du montant, qui reste aléatoire, impose un examen dans la transparence, au-delà du seul sauvetage de la SFIL. N'oublions pas que ces emprunts n'ont pas toujours été qualifiés de « toxiques » ; ils ont d'abord bénéficié aux collectivités locales pendant des années !

**M. Éric Doligé.** – Il faudrait retracer dans un tableau la répartition des dettes entre les différents niveaux de collectivités. Cela permettrait de voir comment la dette se répartira à terme, avec la réorganisation territoriale. En d'autres termes, à qui sera-t-elle transférée ?

**Mme Fabienne Keller, présidente.** – Il y a sans doute une corrélation entre la prise de risque et le niveau d'endettement.

**M. Jean Germain, rapporteur.** – Cette affaire entraîne la responsabilité de beaucoup de personnes. Je vous renvoie au rapport très documenté de Jean-Pierre Gorges pour la commission d'enquête de l'Assemblée nationale, présidée par Claude Bartolone. À ce moment de notre vie politique, sachant la situation financière de notre pays, il est important de rappeler que les responsabilités sont partagées entre l'État, les collectivités locales et les banques. Les effets négatifs des emprunts structurés ont commencé à être connus à partir de 2008-2009. Auparavant, ces produits faisaient baisser l'annuité de la dette : en dix ans, les collectivités ont vu le pourcentage du coût de la dette, dans la section de fonctionnement, passer de 11 % à 4 %. Les élus s'étaient habitués à ce que les emprunts coûtent moins cher. L'émission *Capital* y avait même consacré un reportage... Ces emprunts étaient souscrits dans des conditions parfois peu rigoureuses : l'adjoint aux finances s'en occupait avec le directeur des finances sans prévenir le directeur général ou le maire. Et pendant des années, il n'y a eu aucune remarque du contrôle de légalité ou de la comptabilité publique.

**Mme Fabienne Keller, présidente.** – Ni de la chambre régionale des comptes.

**M. Jean Germain, rapporteur.** – L'État a donc sa part de responsabilité, tout comme les banques qui ont mené une politique commerciale agressive pour pousser ces produits. À partir de 2007-2008, ces emprunts structurés deviennent moins intéressants : les

*swaps*, qui rapportaient, se mettent à coûter, et tout se délite. Pour moi, je le redis, en tenant compte de la situation politique dans laquelle nous nous trouvons, marquée par les interrogations de nos concitoyens sur les partis politiques classiques, la responsabilité est partagée. Bien que sénateur récent, j'ai déjà vécu la mise en route de la charte Gissler, la chute de Dexia ; j'ai entendu François Baroin puis Pierre Moscovici, ainsi que le directeur du Trésor avec lequel ils ont tous deux collaboré, Ramon Fernandez, évoquer ici-même ces dangers. C'est en octobre 2011 que l'État a décidé de se porter garant de l'ensemble des engagements de Dexia, pour éviter le défaut. En disant cela, je n'accuse personne car je pense que le sujet est trop grave. Cette politique a été poursuivie, et c'est pourquoi je considère que la responsabilité est partagée.

**M. Francis Delattre.** – Je suis le premier à le dire.

**M. Jean Germain, rapporteur.** – Je le sais et mes propos ont pour objet de confirmer ce que vous avez dit. L'Union européenne a accepté la création de la SFIL qui se finance sur le marché en émettant des obligations foncières, comme le Crédit immobilier de France. Une des conditions posées était que la SFIL continue d'être une vraie banque et non un fonds de défaillance.

Certaines collectivités, estimant qu'elles ont été flouées, sont allées devant les tribunaux, arguant notamment du défaut de conseil. Selon une jurisprudence ancienne de la Cour de cassation, en matière de crédit, le TEG doit obligatoirement figurer dans le contrat : le tribunal de grande instance de Nanterre a annulé trois contrats de prêts sur cette base. Les gazettes spécialisées s'étant fait l'écho de cette décision, de nombreuses communes se sont engouffrées dans la brèche : tout le monde tente sa chance. Va-t-on désarmer les collectivités locales avec ce projet de validation ? D'un autre côté, peut-on faire courir aux finances publiques un risque de 17 milliards d'euros ? C'est un vrai dilemme. La communauté urbaine de Lille montre que l'on peut attaquer les contrats sur d'autres bases que l'absence de TEG.

Le rapport comporte un tableau récapitulatif de la répartition de la dette entre les différents niveaux de collectivités susceptible de répondre à l'interrogation d'Éric Doligé. Sur les IRA, en réponse à la question de Marie-France Beaufils, la SFIL a effectivement des contraintes fortes. Négocier avec le Crédit Agricole ou la Caisse d'épargne peut s'avérer plus facile.

Le fonds de soutien de 100 millions d'euros devait être abondé pour moitié par l'État et pour moitié par les banques, via une hausse de la taxe systémique. Mais il faut déduire de la part de l'État les 11,5 millions d'euros apportés par Dexia et la SFIL ; celle-ci s'élèvera donc désormais à 38,5 millions d'euros, contre 61,5 millions d'euros pour le secteur bancaire.

L'encours des emprunts structurés s'élève à 10 milliards d'euros, dont 7,4 milliards d'euros pour Dexia et la SFIL. Si la jurisprudence de Nanterre est acceptée, et que les commissaires aux comptes demandent de provisionner sur la base du taux d'intérêt légal – qui est de 0,04 % – Dexia et la SFIL devront faire face à une perte estimée à 10 milliards d'euros. Cette perte couvre à la fois le manque à gagner, y compris rétroactif, sur les intérêts, mais aussi le coût prohibitif de débouclage des options de couverture associées aux différents emprunts structurés. Dans le cadre d'une recapitalisation, ce coût serait supporté par l'État. Une mise en extinction de la SFIL renchérirait le coût de 7 milliards d'euros. On arrive ainsi à un montant total de 17 milliards d'euros.

Le fonds de 1,5 milliard d'euros est-il suffisant ? Je ne suis pas en mesure de le dire.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Faute de loi de validation, le risque financier maximal pour l'État, direct et indirect, est de 17 milliards d'euros, dont 9 milliards dès la fin 2014. Cela supposerait de dégager plusieurs milliards d'euros d'économies dans le projet de loi de finances rectificative de juillet. Étant donné la situation de nos finances publiques, nous n'avons pas d'autre choix que la validation.

**M. Francis Delattre.** – Les commissaires UMP souscrivent assez largement ce constat et au fait que les responsabilités sont partagées autour de cette table, mais nous ne pouvons préjuger de la position du groupe. Nous en discuterons mardi, lors de sa prochaine réunion. Pour l'heure, les commissaires UMP ne prendront pas part au vote, mais sachez qu'ils sont globalement favorables à l'esprit du texte dès lors qu'on ne déresponsabilise ni l'État, ni les collectivités territoriales.

**M. Michel Berson.** – Très bien.

**Mme Fabienne Keller, présidente.** – Je salue le travail de Jean Germain sur ce sujet difficile. À titre personnel, je crains que notre inquiétude devant le déséquilibre des finances de l'État n'occulte le fait que la charge pèsera finalement sur les collectivités. Sans compter que les montants en jeu, qui dépendent des conditions de marché, peuvent encore augmenter, alors que les dotations des collectivités sont en baisse. Les collectivités qui ont souscrit ces emprunts étaient souvent déjà très endettées, à l'image du département de Seine-Saint-Denis. D'ici quelques années, certaines pourraient se retrouver dans une situation très difficile...

## EXAMEN DES AMENDEMENTS

### *Article 2*

*L'amendement rédactionnel n° 1 est adopté.*

### *Article additionnel après l'article 3*

**M. Jean Germain, rapporteur.** – L'amendement n° 2 demande un rapport au Parlement sur la réforme du TEG.

*L'amendement n° 2 est adopté.*

*Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*La réunion est levée à 12 h 15.*

**COMMISSION DES LOIS****Mercredi 30 avril 2014****- Présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président -***La réunion est ouverte à 9 h 30***Nomination de rapporteurs**

*M. Philippe Kaltenbach est nommé rapporteur sur la proposition de loi n° 368 (2013-2014), présentée par Mme Muguette Dini et Mme Chantal Jouanno, modifiant le délai de prescription de l'action publique des agressions sexuelles.*

*M. Patrice Gélard est nommé rapporteur sur la proposition de loi constitutionnelle n° 183 (2013-2014), présentée par M. Jean Bizet, visant à modifier la Charte de l'environnement pour exprimer plus clairement que le principe de précaution est aussi un principe d'innovation.*

*M. Jean-René Lecerf est nommé rapporteur sur la proposition de loi n° 252 (2013-2014), présentée par M. Jean-Pierre Sueur, visant à instaurer un schéma régional des crématoriums.*

**Activités privées de protection des navires - Échanges de vues sur une éventuelle saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis**

**Puis la commission décide de se saisir pour avis sur le projet de loi n° 1674 (A.N. XIV<sup>ème</sup> lég.) relatif aux activités privées de protection des navires (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission).**

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Le projet de loi relatif aux activités privées de protection des navires relève pour une large part de la compétence de la commission des lois. Nous pourrions travailler en coopération avec la commission du développement durable, qui a désigné Mme Odette Herviaux comme rapporteure.

*M. Alain Richard est nommé rapporteur pour avis de la proposition de loi n° 1674 relatif aux activités privées de protection des navires.*

**Modernisation et simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire**

**La commission procède ensuite à la désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.**

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – L'éventuelle commission mixte paritaire se réunira le 13 mai à 17h au Sénat. La réunion ne devrait pas durer très longtemps, si nous sommes d'accord pour refuser qu'un cinquième du code civil soit réformé par ordonnances...

**M. René Garrec.** – Absolument !

*MM. Jean-Pierre Sueur, Jean-Pierre Michel, Thani Mohamed Soilihi, Mme Cécile Cukierman, M. Jean-Jacques Hyst, Mme Catherine Troendlé, M. François Zocchetto sont désignés candidats titulaires et Mme Esther Benbassa, MM. Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Yves Détraigne, Jacques Mézard, François Pillet, René Vandierendonck sont désignés candidats suppléants.*

### **Transposition de la directive 2012-13-UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire**

**La commission procède également à la désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant transposition de la directive 2012-13-UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales.**

*MM. Jean-Pierre Sueur, Jean-Pierre Michel, Thani Mohamed Soilihi, Mme Cécile Cukierman, M. Jean-Jacques Hyst, Mme Catherine Troendlé, M. François Zocchetto sont désignés candidats titulaires et Mme Esther Benbassa, MM. Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Yves Détraigne, Jacques Mézard, François Pillet, René Vandierendonck sont désignés candidats suppléants.*

### **Prévention de la récidive et individualisation des peines - Audition de M. Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux de privation de liberté**

**La commission procède ensuite à des auditions sur le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines.**

**Elle entend tout d'abord M. Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux de privation de liberté.**

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Je souhaite la bienvenue à M. Jean-Marie Delarue, qui quittera bientôt ses fonctions de Contrôleur général des lieux de privation de liberté, à notre grand regret. Mardi prochain, nous examinerons la proposition de loi de Catherine Tasca qui concerne ces fonctions. Mais si nous le recevons aujourd'hui, c'est à propos du projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines qui sera, je l'espère, à l'ordre du jour du Sénat en juin ou juillet. Nous procédons aujourd'hui à une deuxième série d'auditions, qui sera suivie si possible de nouvelles auditions publiques très prochainement.

**M. Jean-Marie Delarue, Contrôleur général des lieux de privation de liberté.** – Je vous remercie de m'associer à vos travaux. Je connais le rôle du Sénat dans la



proposition de loi à laquelle vous venez de faire allusion et qui confortera le rôle du Contrôleur général. À propos de ce projet de loi, je ne suis compétent que sur les liens entre le milieu ouvert et la détention, à partir d'un postulat simple : la forme de la prise en charge en détention peut écarter de la récidive et, inversement, une détention qui méconnaît la dignité des personnes la facilite. Rien ne le démontre, sinon quelques études anglo-saxonnes, mais c'est ma conviction et c'est l'inspiration des textes qui ont créé le Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Comme je l'ai dit à la conférence de consensus en février 2013, si aucune disposition ne modifie les conditions actuelles de détention, le projet de loi ratera en partie son but. Les détenus eux-mêmes ne se plaignent pas du principe de leur peine ni même, à l'exception des condamnés à des longues peines, du *quantum*, mais uniquement des conditions de détention et de l'irréalité des aides à la sortie.

La politique pénale, qui définit les incriminations, les sanctions et les modalités de leur exécution se répartit très inégalement entre ces trois domaines : surabondante sur les deux premiers, elle est très peu diserte sur le troisième. Pour cent spécialistes des deux premiers, je n'en vois que trois ou quatre sur l'exécution des peines. Cela évoluera, grâce au Sénat. Dans sa réponse à une question prioritaire de constitutionnalité le 25 avril dernier, le Conseil constitutionnel a considéré « qu'il appartient au législateur de fixer les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux personnes détenues ».

La surpopulation carcérale est un phénomène récent. Les personnes sous écrou étaient 28 000 en 1975, 45 000 en 1985, 53 000 en 1995, 59 000 en 2005 et sont aujourd'hui 68 600. Le taux d'accroissement ont été de 60% de 1975 à 1985, car le point de départ était assez bas, puis de 17 % de 1985 à 1995, de 11 % de 1995 à 2005 et de 16 % et plus entre 2005 et aujourd'hui. Le taux d'incarcération – soit le rapport entre nombre de détenus et population – n'a cessé de baisser sur le long terme sur les XIX<sup>ème</sup> et XX<sup>ème</sup> siècles, sauf – et chacun comprend pourquoi – à la Libération. Mais depuis quinze ans, il remonte jusqu'à être aujourd'hui au niveau de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle. Il ne faut pas y voir l'effet de la seule délinquance, mais de facteurs multiples sur lesquels il faut agir si nous voulons réduire ce taux : les auteurs d'infraction, la loi, les juges, mais aussi les personnes chargées d'exécuter les peines et l'environnement des auteurs, et notamment la famille, que je qualifie souvent de meilleur instrument contre la récidive ; on sait également que le taux d'infractions tend à diminuer fortement, passés 30 ans. Les instruments à notre portée n'occupent donc pas une place centrale : il ne faut pas agir seulement sur les dispositifs mis en place par l'État.

Il ne peut y avoir de prison sans respect de la dignité. C'est un terme galvaudé, aussi je la définirai : selon mon expérience, elle implique le respect de l'intégrité physique, des conditions matérielles décentes et la faculté de garder des relations sociales. Si l'un de ces points n'est pas respecté, la dignité n'est pas respectée – et elle ne l'est pas, bien souvent.

Deux principes de cette loi me satisfont. C'est le cas d'abord de l'introduction dans la loi de la notion de « peine restrictive de liberté » à côté de la peine « privative de liberté », ce qui rompt l'association systématique entre sanction pénale, sévérité et prison. Ce n'est pas une nouveauté absolue, comme en témoignent les travaux d'intérêt général. L'expression aurait pu être plus précise, en parlant de « peine restrictive de droits » ; mais je ne boude pas mon plaisir.

C'est le cas ensuite du principe d'un « retour à la liberté contrôlé, suivi, progressif. » Je dis depuis longtemps que l'efficacité de la prison réside moins dans le jour de l'entrée que dans le jour de sortie du condamné, qui peut être plus ou moins bien préparé : 80% des sorties sont encore des « sorties sèches ». Ce principe n'est pas nouveau, lui non

plus, puisqu'existent déjà la semi-liberté et la liberté conditionnelle. On aurait pu imaginer des solutions plus innovantes qu'aujourd'hui, mais le projet de loi se cantonne malheureusement aux formes existantes, soit la seule liberté conditionnelle pour les condamnés à plus de cinq ans et tous les dispositifs pour les condamnés à moins de cinq ans.

Le fait de subordonner la liberté conditionnelle à l'accord de l'intéressé me semble étrange pour une sanction pénale et, hormis le cas des travaux d'intérêt général, sans précédent. Je me pose des questions sur la temporalité du retour progressif à la liberté : aux deux tiers de la peine, le juge d'application des peines doit décider de la forme que doit prendre l'élargissement pour la durée de peine restant à effectuer. La semi-liberté et la surveillance électronique – appelée couramment le bracelet électronique – sont des régimes extrêmement contraignants que l'on supporte mal au bout de quelques mois et qui ne devraient pas durer plus de six mois. Or, selon ce texte, un tel régime pourrait durer un an pour une peine de trois ans.

Je note avec intérêt l'apparition de la notion de contrainte pénale, mais je regrette que la loi ne précise pas la place qu'elle tient par rapport aux autres sanctions pénales. La loi semble hésiter entre deux possibilités. Selon la première, la contrainte pénale pourrait s'appliquer quelle que soit la gravité de l'infraction lorsque le condamné a une personnalité adaptée à cette sanction, comme semble l'indiquer la condition que la personne requiert un suivi socio-éducatif individualisé et renforcé. Seconde hypothèse, la contrainte pénale serait une sanction moins grave que la prison ; dans cette hypothèse, la contrainte pénale viendrait s'intercaler entre les actuelles alternatives à la prison et cette dernière. C'est ce que sous-entend la loi en la limitant aux infractions pouvant donner lieu à des peines de moins de cinq ans d'emprisonnement. Il me semble que la loi penche vers cette seconde hypothèse : la sanction pénale comme dernière étape avant la prison. Cette situation s'apparenterait à celle qui prévaut pour les mineurs : le centre éducatif fermé est pour certains magistrats l'antichambre de la prison et pour d'autres un avertissement à donner à des adolescents capables de l'entendre. Or cette hésitation génère des désordres. Si la seconde hypothèse prévaut, cela transformerait la prison en lieu de relégation ultime, ce qui corrompra très fortement les conditions de détention, comme autrefois le classement entre les différents types de collèges déterminait le comportement des élèves, qui vivaient très mal le fait d'être relégués dans les collèges d'enseignement technique (CET). Il faut absolument demander des éclaircissements à la garde des sceaux sur ce point.

Je me réjouis de la suppression des peines minimales ou « peines planchers » en cas de récidive introduites par la loi du 10 août 2007. Elles avaient eu des effets sur les incarcérations, mais moins que prévu, puisqu'une étude de 2012 montre qu'elles n'avaient été appliquées que dans 38% des cas, le juge ayant invoqué pour les autres cas une motivation particulière. Ce qui montre bien que ce qui compte, c'est l'application de la loi pénale par les juges.

L'absence de révocation automatique du sursis simple me semble intéressante. En 2011, 70 % des peines ont été prononcées avec sursis, dont 59 % avec un sursis total et 11 % un sursis partiel. C'est donc un assouplissement non négligeable.

Sur la contrainte pénale, je ne comprends pas la répartition entre les attributions du juge d'application des peines et la juridiction de jugement, qui peut décider des mesures de contrainte provisoire en attendant que le juge d'application des peines prononce des mesures définitives ; je plains la personne condamnée en cas de contradiction d'un juge à l'autre. Il

serait préférable, à condition que cela aille très vite, de ne confier ces fonctions qu'au juge d'application des peines.

Je suis perplexe devant le manque d'imagination du législateur à fixer les obligations pouvant naître de la contrainte pénale en reproduisant celles actuellement retenues pour le sursis avec mise à l'épreuve. N'y avait-il pas d'autres possibilités, comme d'autoriser le juge à prendre toutes dispositions qui lui paraîtraient adaptées à la fin qu'il poursuit et à la personnalité du condamné ?

La loi élargit les pouvoirs des services de police et de gendarmerie pour retrouver les personnes manquant à leurs obligations, créant ainsi une retenue – une de plus – limitée à 24 heures. Le projet précise, fort heureusement, que les droits tirés des articles 63-2 et 63-3 du code de procédure pénale s'appliquent à cette retenue, mais non, de manière incompréhensible, les articles 63-4 et 63-5, ce dernier concernant la fouille intégrale. Je souhaite que l'ensemble des garanties applicables soient transposées.

Certains points ne figurent pas dans le projet de loi. Ce dernier parle abondamment de l'évaluation de la personnalité. La loi devrait préciser ce que c'est. Les enjeux sont très importants : en 2005, nous avons introduit dans le code de procédure pénale la notion de dangerosité qui a fait florès par la suite. À quoi s'intéresse-t-on ?

J'ai alerté dans un avis public du 6 février 2014, publié au *Journal officiel* le 25 février 2014, sur le risque d'inconstitutionnalité de la pratique actuelle de la rétention de sûreté. Les personnes concernées sont des grands criminels soumis à une surveillance de sûreté, mais le fait de ne pas respecter une des obligations fixées par le juge n'est pas un crime. Pour certains, le dispositif du dernier alinéa de l'article 706-53-19 du code de procédure pénale n'existait pas lorsqu'ils ont été condamnés. La cour de Strasbourg censurerait à coup sûr cette pratique, en vertu d'une jurisprudence de 2013 concernant les Basques espagnols.

Le projet de loi me déçoit énormément concernant la détention. La prison est victime d'une malédiction par nature car personne ne sait ce qui s'y passe. Les conditions de détention peuvent être un encouragement à la récidive. Trois domaines me paraissent essentiels : le travail en détention d'abord, très peu encadré, sauf par la loi pénitentiaire, minimaliste sur la question. Je sais que le Conseil constitutionnel a validé le dispositif actuel au printemps dernier, mais il laisse toute liberté au législateur de le renforcer. L'encellulement individuel ensuite, au sujet duquel l'échéance prévue par la loi pénitentiaire à l'article 100 prend fin en novembre 2014 ; j'ai d'ailleurs publié un avis public sur ce sujet dans le *Journal officiel* du 23 avril 2014. L'aménagement de peines de droit commun enfin, sur lequel la loi est muette, alors qu'il serait souhaitable d'ouvrir les critères qui le rendent possible : le critère du travail est aujourd'hui décisif, alors que la prison n'est capable de l'offrir qu'à un quart des détenus, privant *ipso facto* les trois quarts d'aménagements de peine. Il faudrait y ajouter les conditions de détention, dès lors qu'elles ont un effet très négatif sur la personnalité de l'individu, même si je ne suis pas favorable au *numerus clausus*.

Je veux conclure sur un exemple : un détenu placé en semi-liberté le 16 décembre dernier avec 250 euros en poche, ce qui est beaucoup plus que la moyenne ; hébergé dans un centre de semi-liberté à Nantes, donc sans problème de logement, il est inscrit à une formation de poseur-monteur à Saint-Nazaire ; il s'inscrit à Pôle emploi le jour de sa sortie. Il fait une demande d'abonnement SNCF avec réduction de 75% le 23 décembre mais, en attendant de l'obtenir quinze jours après, il doit payer l'aller-retour pour Saint-Nazaire au tarif plein, soit

177 euros pour 15 jours. Il s'achète un téléphone avec un forfait à 9 euros, paye 5 euros de photos pour sa demande, déjeune tous les jours pour 6 euros. Le centre d'action sociale lui refuse toute aide puisqu'il est théoriquement pris en charge par l'administration pénitentiaire. Son conseiller d'insertion et de probation ne peut pas lui fournir de tickets services, car il n'a plus de budget en fin d'année... Au bout de quelques jours, cette personne n'a plus un sou en poche, et doit attendre la fin du mois de janvier pour percevoir la rémunération de sa formation professionnelle, alors qu'elle avait bénéficié de chances que n'ont pas tous les sortants, loin de là ... Elle nous a écrit ; nous l'avons renvoyée vers une association caritative, et ne savons pas si une solution a été trouvée.

Cet exemple montre bien que la question de la sortie n'a pas été réglée en France.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Merci pour cet exposé qui nous a beaucoup intéressés et touchés.

**M. Jean-Pierre Michel, rapporteur.** – Personnellement, je pense que la contrainte pénale doit être conçue comme une nouvelle peine, et non comme l'antichambre de la prison ; il faudra bien le préciser. Vous faites une comparaison avec les collègues d'autrefois ; on pourrait en faire avec le droit des mineurs, où le juge des enfants peut prendre toutes les dispositions qui lui semblent nécessaires en fonction de la personnalité du mineur pour l'exécution de la peine en milieu ouvert. Le texte essaie de limiter la récidive, mais il ne tire pas vraiment des conséquences du fait que celle-ci dépend des conditions de détention. Je suis sensible à tout ce que vous avez dit : nous pourrions améliorer ce texte.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je vous remercie de la façon dont vous avez abordé le problème. Vous observez une hausse du taux d'incarcération qui, sans atteindre les sommets américains, devient préoccupante. Nous passons notre temps à reconnaître des droits aux personnes mises en cause, mais on incarcère de plus en plus de gens... Je remarque que cette hausse date des années où le thème de la sécurité est devenu prédominant dans les campagnes électorales : le clivage politique n'étant plus possible sur les questions économiques, il fallait trouver autre chose... C'est du moins mon avis. Nous manquons d'études sur la corrélation entre délinquance et société. Vous demandez que la loi précise davantage ce que signifie l'évaluation de la personnalité. C'est difficile ! Rester dans le vague n'est-il pas préférable pour éviter les dérives que Jean-René Lecerf et moi avons observées au Canada ?

**Mme Catherine Tasca.** – J'apprécie la manière dont vous insistez sur le rôle de la prison dans la récidive, qui n'est pas seulement explicable par la « mauvaise nature » des délinquants et des criminels. Il faudra garder cela à l'esprit. Les conditions d'emprisonnement demeurent très loin de ce que nous sommes en droit d'espérer. Vous avez dit que ce projet de loi manquait singulièrement d'imagination quant aux éléments de la contrainte pénale : pouvez-vous en dire plus sur le sujet ?

**Mme Hélène Lipietz.** – Vos propos sont passionnants et votre travail est une source de réflexion pour nous. Vous signalez que le *quantum* des peines n'est pas toujours accepté ; ne peut-on pas limiter la longueur des peines comme dans certains pays ? Vous parlez du rôle de la famille : comment faire pour qu'elle devienne un partenaire efficace ? L'encellulement individuel est-il la panacée ? En tant qu'avocate et ayant visité des prisons en tant que parlementaire, je me demande si des régimes plus souples au sein des centres de détention – portes ouvertes, portes semi-ouvertes, portes fermées – ne seraient pas préférables

pour redonner de l'autonomie aux personnes condamnées qui sont souvent démunies à la sortie après des peines longues, et se trouvent dans l'incapacité de vivre dehors.

Nos prisons comptent de plus en plus de détenus âgés, notamment pour des délits sexuels. On ne peut décemment pas leur demander de travailler alors qu'ils sont à la retraite.

Les personnels pénitentiaires sont extrêmement dévoués et ils exercent leur travail dans des conditions difficiles. Comment les former pour qu'ils soient plus que des contrôleurs de la vie en prison et deviennent des acteurs de la lutte contre la récidive ? Ils ne cessent de nous demander de les aider, d'améliorer leurs conditions de travail et leur formation.

**M. Jean-René Lecerf.** – Je regrette que nous ne soyons pas capables d'appliquer les lois que nous votons. À quoi bon, dès lors, en voter de nouvelles ? Nous avions souhaité, lors de l'examen de la loi pénitentiaire, qu'une étude soit menée sur l'importance de la récidive par établissements pour peines. Or rien n'a été fait. Nous avions également prévu l'obligation d'activité dans les prisons qui pourrait être un travail ou une formation : elle ne s'applique que de façon homéopathique et sans volonté politique. Quant aux initiatives intéressantes de l'administration pénitentiaire comme l'initiation au tri sélectif de déchets, elles ne sont pas généralisées.

L'administration pénitentiaire est très opaque : tant que les prisons de la République ne seront pas considérées comme des lieux qui appartiennent aux citoyens, et donc où peuvent entrer les journalistes, toutes sortes d'idées fantaisistes se développeront, et il est facile de manipuler l'opinion avec ces idées.

La contrainte pénale risque d'être considérée comme des cadeaux faits aux détenus, alors que ce n'est pas le cas.

Enfin, je suis stupéfait du procès en sorcellerie fait au projet de loi Taubira qui n'a rien de révolutionnaire et je suis pétrifié de constater qu'au bout de deux ans d'alternance, la législation n'a pas évolué, d'où une surpopulation carcérale sans précédent.

**M. Jean-Marie Delarue.** – Monsieur Collombat, la sécurité a été considérée par la loi comme un droit fondamental en 1995, ce qui est relativement récent. Aujourd'hui on en fait même le premier droit. Le thème sécuritaire n'explique pas à lui seul la surpopulation carcérale. Les juges ont ainsi tendance à prononcer des peines de plus en plus longues tandis qu'ils multiplient les peines courtes de sorte que la surpopulation s'est accrue « par les deux bouts ».

L'évaluation de la personnalité recouvre deux réalités bien différentes, voire opposées : soit on approuve la méthode des anglo-saxons qui, à partir de questions simples, déterminent le caractère criminel des personnes condamnées par des études actuarielles, soit on examine les données actuelles : comment se comporte la personne et quel est son environnement familial, social et professionnel. Je milite, bien évidemment, pour que l'on adopte la deuxième solution car la première me paraît aventureuse. Le projet de loi doit donc être plus précis lorsqu'il évoque l'évaluation de la personnalité.

Madame Tasca, les alternatives à l'emprisonnement sont la liberté conditionnelle, le placement sous surveillance électronique, la semi-liberté et le travail d'intérêt général. Les aménagements de peine restent des contraintes imposées aux personnes condamnées. Désespéré, un homme m'a écrit : il était menacé de retourner en prison car il n'avait pas

remplit une obligation du fait d'une urgence médicale. Son conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation ne voulait rien entendre. Certaines contraintes sont impossibles à remplir ; l'article 132-45 du code pénal énumère les obligations, dont une résidence fixe : cette disposition est surréelle lorsqu'on connaît les difficultés que rencontrent les détenus qui sortent de prison pour trouver un logement. Il faudrait passer avec ces personnes une sorte de « contrat de finalité » afin qu'elles disposent d'un certain temps pour trouver un emploi et un logement.

Madame Lipietz, au risque de choquer certains, je ne suis pas sûr que de très longues peines, de 25 ans ou perpétuelles, soient adaptées même à de grands criminels. Je souscris assez volontiers à ces pays, même de tradition pénale différente de la nôtre, qui limitent à dix ans les peines maximum, même si le débat sur un éventuel durcissement de la peine maximale a été relancé en Norvège lorsqu'il s'est agi de condamner Anders Breivik.

L'administration pénitentiaire devrait travailler avec la famille, qui est le meilleur élément d'insertion ou de réinsertion, pour obtenir des informations sur la personne incarcérée et voir comment la prendre en charge le mieux possible : c'est un travail conjoint qui doit se faire dès l'entrée en prison.

Le respect du droit à la vie privée de la personne passe par l'encellulement individuel sauf, bien sûr, pour ceux qui souhaitent vivre à plusieurs en cellule. Le Sénat a défendu ce point de vue en 2009 lors de l'examen du projet de loi pénitentiaire. Cela n'exclut pas une différenciation des régimes de détention. Aujourd'hui, le régime « portes fermées » en prison devient un succédané d'une sanction disciplinaire qui ne dit pas son nom.

Je ne suis pas persuadé que la formation du personnel pénitentiaire, qui est plutôt bonne, doive être modifiée. En revanche, il faut revoir la façon dont les gens exercent leurs fonctions, évidemment très difficiles, mais un certain nombre de ces personnes se comportent comme si elles faisaient la loi en prison. J'ai d'ailleurs dit au Président de la République qu'une révolution restait à faire dans ce pays afin que les fonctionnaires, notamment ceux chargés de la sécurité, respectent les lois.

Enfin, je donne acte à M. Lecerf de ses remarques : en effet, la loi n'est pas respectée...ce qui ne nous empêche pas d'en concevoir de nouvelles mais nous appelle à vérifier l'effectivité des lois votées. Et il y a encore beaucoup à faire !

Sur l'opacité de l'administration pénitentiaire, un texte devait permettre aux journalistes d'accompagner les parlementaires visitant les prisons, mais son examen a été repoussé. Toute la question est de savoir comment l'administration pénitentiaire va concevoir ces visites de journalistes.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Merci, Monsieur Delarue, pour la qualité de votre intervention liminaire et de vos réponses.

**Prévention de la récidive et individualisation des peines - Audition de  
Mme Nicole Maestracci, membre du Conseil constitutionnel, ancienne  
présidente du comité d'organisation de la conférence de consensus sur la  
prévention de la récidive, et Mme Françoise Tulkens, ancienne présidente  
du jury lors de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive**

**La commission entend ensuite Mme Nicole Maestracci, membre du Conseil constitutionnel, ancienne présidente du comité d'organisation de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive, et Mme Françoise Tulkens, ancienne présidente du jury lors de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive.**

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Nous accueillons Mme Nicole Maestracci et Mme Françoise Tulkens. Mme Maestracci est membre du Conseil constitutionnel. En tant que magistrate, elle a exercé de nombreuses fonctions, dont la présidence de la cour d'appel de Rouen. Elle a également présidé le conseil d'administration de l'hôpital de Fresnes. Mme Tulkens est docteur en droit, membre associé de l'académie royale de Belgique et auteur de nombreux ouvrages sur le droit pénal et les droits de l'Homme. Elle a été pendant 14 ans juge à la Cour européenne des droits de l'Homme et vice-présidente de cette cour en 2011 et 2012. Depuis un an, elle est membre du comité scientifique de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Ces deux personnalités ont joué un rôle éminent dans la conférence de consensus qui a mobilisé de nombreux acteurs de la justice lors de la préparation du projet de loi qui nous réunit ce matin.

Mme Maestracci a été présidente du comité d'organisation de la conférence de consensus et elle a pendant de longs mois travaillé pour la préparer. Au cours de cette conférence, un jury a été constitué que Mme Tulkens a présidé. Ce jury a auditionné toutes les personnes qui sont intervenues lors de la conférence du consensus et il a publié un rapport.

Comme Mme Maestracci est membre du Conseil constitutionnel, elle ne pourra pas porter d'appréciation sur le projet de loi puisqu'elle sera peut être amenée à l'examiner dans le cadre de ses fonctions. En revanche, Mme Tulkens pourra s'exprimer librement sur ce texte.

**Mme Nicole Maestracci, membre du Conseil constitutionnel, ancienne présidente du comité d'organisation de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive.** – Merci pour votre invitation. Lorsque j'ai reçu le 18 septembre 2012 la lettre de Mme la Garde des Sceaux me chargeant de la présidence du comité d'organisation de la conférence de consensus, il s'agissait de préparer une réforme de la prise en charge des récidivistes, le projet de loi n'étant qu'une partie de la politique publique qui devait être redéfinie dans son ensemble. La conférence devait donc dresser l'inventaire des données disponibles et mener une réflexion sur cette question.

La méthode de la « conférence de consensus » a d'abord été élaborée pour le milieu médical aux États-Unis. Elle a ensuite été importée en France il y a une vingtaine d'années. J'ai été présidente de la mission interministérielle de lutte contre les drogues et j'ai piloté une conférence de consensus sur l'opportunité de mettre en place des traitements de substitution. Pour la Haute autorité de santé, j'ai présidé une conférence sur la prise en charge des psychopathes. Comme présidente de la Fédération nationale des associations de

réinsertion sociale, j'ai organisé une conférence de consensus sur la prise en charge des sans-abris à la demande du ministre de l'époque, Jean-Louis Borloo, après l'installation des tentes de l'association « Les enfants de Don Quichotte ».

Ces conférences de consensus permettent de transposer une méthode scientifique à des questions qui ne le sont pas strictement. Elles rassemblent les connaissances existantes françaises et étrangères, les mettent à la disposition du plus grand nombre et éclairent les pouvoirs publics pour qu'ils définissent une politique.

Dans le domaine médical, il est assez simple d'organiser une conférence de consensus car on peut définir, en fonction des connaissances scientifiques, quelle est la meilleure pratique. Pour la politique pénale, l'exercice est plus compliqué, car on ne peut l'isoler du reste des politiques sociales, judiciaires, policières et pénitentiaires. Cette conférence ne prétendait donc pas approcher la vérité absolue.

Une conférence de consensus connaît trois phases. D'abord, la commande qui peut être faite par une société savante ou par un ministère. Dans le cas présent, la ministre de la justice a pris l'initiative et a désigné les membres du comité d'organisation en tenant compte de divers critères afin que tous les acteurs et toutes les opinions soient représentés. Le comité d'organisation a ainsi été composé d'une vingtaine de personnes. Je n'ai pas été à l'origine de la désignation de ce comité, mais je confirme qu'il était loin d'être monocolore : les débats ont été très animés.

La mission de ce comité était d'abord de réaliser un inventaire bibliographique de l'ensemble des connaissances sur la prévention de la récidive. La lettre de Mme la garde des Sceaux limitait notre mission aux majeurs. Nous n'avons examiné la question des mineurs qu'en fonction du passage de la minorité à la majorité. En France, il existe peu de travaux sur la prévention de la récidive, notamment très peu d'études longitudinales permettant de suivre une population donnée. Depuis des années, les décisions prises ne reposent sur aucune étude préalable. D'autres pays ont conduit des études plus précises, notamment le Canada, les États-Unis, la Grande-Bretagne et les pays scandinaves. Même si ces études sont sujettes à caution, elles ont le mérite d'exister et de montrer quelles sont les actions qui marchent et celles qui donnent des résultats mitigés.

Ensuite, le comité a fait une synthèse de cette étude bibliographique : une quinzaine de fiches ont été rédigées, notamment sur la façon dont les mesures sociales s'articulent, ou pas, avec les politiques judiciaires.

En second lieu, le comité a organisé deux jours d'auditions publiques en février 2013 au cours desquelles nous avons entendu divers experts scientifiques et universitaires, mais aussi des détenus, des victimes, des représentants d'associations. Nous avons demandé aux experts de produire un travail écrit que nous avons remis au jury, qui d'ailleurs participait à ces auditions.

Le comité d'organisation a aussi rédigé la dizaine de questions qui devaient être posées aux experts auditionnés mais aussi au jury. La composition du jury a tenu compte des diverses opinions et de multiples origines professionnelles. Nous l'avons constitué pour moitié de professionnels assez impliqués dans le champ du droit pénal et de l'administration pénitentiaire et pour moitié de « laïcs éclairés ».



Tout le système repose donc sur trois organes indépendants les uns des autres. Dans le domaine de la santé, une telle organisation permet de prévenir les conflits d'intérêts, surtout avec l'industrie pharmaceutique. Dans le domaine judiciaire, il était important de voir si des groupes de personnes différentes pouvaient arriver à des conclusions similaires sur des questions passionnelles.

Nous avons travaillé du 18 septembre à la mi-février, ce qui était une durée très courte : dans le domaine médical, une conférence de consensus dure de 12 à 18 mois... Le travail n'a donc pas été parfait. Le droit pénal est un pari sur l'évolution des hommes, ce n'est pas une science exacte, mais nous avons essayé de présenter un socle de connaissances pour éclairer le débat sur des questions controversées.

Pour adapter la méthode au cas d'espèce, le comité d'organisation a aussi entendu les 70 organisations syndicales professionnelles et associatives avant les auditions publiques. En revanche, faute de temps, il n'a pas eu le temps de recevoir des personnalités individuelles, ce qui est regrettable.

Lors des auditions, nous avons demandé aux experts de fournir des documents écrits ; pendant la conférence, le jury pouvait poser des questions à toutes les personnes auditionnées. Ensuite, le jury a eu 48 heures pour travailler ; enfermé dans une salle, il devait présenter ses conclusions à l'issue des deux jours de conclave.

À l'issue des travaux de la conférence de consensus, trois constats ont été indiscutables.

Le premier, c'est qu'au cours des dix dernières années, le nombre des détenus a considérablement augmenté mais, dans le même temps, la population qui a fait l'objet de condamnations à des peines en milieu ouvert a également augmenté. Les peines alternatives ne se sont donc pas substituées mais elles se sont ajoutées aux peines de prison.

Le deuxième, c'est le sentiment d'épuisement professionnel des acteurs, qui dénoncent une perte de sens et sont inquiets de la gestion purement quantitative des flux. Tous nous ont dit qu'ils connaissaient très mal les profils sociodémographiques de la population pénale. Certains faits sont peu connus : un tiers de la population pénale a un emploi avant l'entrée en prison, 70 % ont un niveau scolaire inférieur au Bepc et 13 % sont illettrés, par exemple.

Le troisième, c'est qu'il apparaît que la récidive frappe plutôt les auteurs d'infractions contre les biens et ceux qui commettent de petits délits. Il n'y a pas de corrélation entre la sévérité de la peine et le taux de récidive.

Nous nous sommes interrogés sur le périmètre de la justice pénale, dès lors que 48 % des condamnations pénales concernent des infractions routières, et sur la lisibilité des peines : 81 % des personnes incarcérées restent moins d'un an en prison et 60% moins de six mois. Les courtes peines sont-elles, dès lors, pertinentes ? Parallèlement, la crédibilité des peines en milieu ouvert est posée : l'affaire de Nantes, qui a défrayé la chronique, montre que le suivi en milieu ouvert doit être effectif et que tous les services doivent se coordonner. Quant à l'opinion publique, elle estime souvent que les peines de substitution sont des mesures d'indulgence.

Le taux de récidive est-il plus ou moins important selon que les peines sont effectuées en milieu ouvert ou en milieu fermé ?

Nous nous sommes également interrogés sur le rôle des sanctions financières, dès lors que près de 50% d'entre elles ne sont pas exécutées.

Nous avons constaté que l'évaluation des personnes condamnées n'était pas effectuée alors qu'elle permettrait de prévenir la récidive.

Nous avons aussi comparé le coût de la prison à celui des peines en milieu ouvert.

Nous avons constaté que 80 % de personnes sortent de prison sans suivi, ce qui démontre que les libérations conditionnelles et les aménagements de peine sont encore trop peu nombreux, alors qu'il est indiscutable que la récidive dans ces derniers cas est 1,6 fois moindre que pour les « sorties sèches ».

L'accompagnement social est indispensable afin de résoudre les problèmes de logement et d'emploi. Les personnes sorties de prison doivent être accompagnées pour avoir accès aux dispositifs de droit commun.

Nous nous sommes enfin interrogés sur les causes de l'absence d'études longitudinales en France alors qu'elles permettraient d'éclairer les politiques publiques.

**Mme Françoise Tulkens, ancienne présidente du jury lors de la conférence de consensus sur la prévention de la récidive.** – Merci de me recevoir.

Le jury a donc été désigné par le comité d'organisation et il a été composé d'acteurs impliqués dans le domaine de la lutte contre la récidive mais aussi de personnes venant de divers horizons : des journalistes, des philosophes ou un chercheur de l'université d'Ottawa... Le jury s'est réuni dans un temps extrêmement contraint, l'objectif étant de trouver des points d'accord sur la prévention de la récidive. Dans le rapport final, nous avons estimé qu'une nouvelle politique publique en ce domaine était indispensable. La prévention de la récidive tient, bien sûr, à la politique pénale mais surtout à la politique sociale. Ce thème majeur a guidé toutes nos propositions et je regrette de ne pas le retrouver dans le projet de loi.

Nos recommandations se sont organisées autour de certains principes d'action. Le premier d'entre eux était : comment punir dans une société démocratique ? Ce point est essentiel car la question des droits fondamentaux est au cœur du système pénal.

Quelle est la fonction des peines ? Cette question est récurrente et tourne souvent autour des notions de la prévention et de la rétribution. Pour nous, la fonction essentielle est celle de la réintégration et de la réinsertion dans la société. Il ne s'agit pas de délivrer des valeurs morales ou sociales, ni de régénérer le délinquant, mais de lui permettre de mener une vie compatible avec la société telle qu'elle est et donc de lui offrir des points d'appui pour sortir du parcours délinquant. L'article 1<sup>er</sup> du projet de loi ne va hélas pas dans ce sens, car il mêle amendement et réinsertion, ce qui est une toute autre logique. L'article 2 évoque l'individualisation : ce concept date du XIX<sup>ème</sup> siècle. Si l'on veut individualiser, il faut modifier de façon substantielle le champ des interventions. La prison n'est pas un lieu d'individualisation, car tout y est standardisé.

Le jury a estimé qu'il fallait sortir de la centralité de la peine de prison, invention du XIX<sup>ème</sup> siècle. Aujourd'hui, il est essentiel de dire que la prison n'est qu'une peine parmi d'autres, et non la peine de référence ou la peine première. Le projet de loi ne s'oriente pas en ce sens, même si la motivation de la peine par rapport à la personnalité de l'individu est prévue, mais nous savons tous que la notion de dangerosité est sujette à caution.

Certains nous ont reproché de ne pas être allés assez loin en ne proposant pas d'abolir la prison : nous n'aurions jamais obtenu de consensus sur une telle déclaration !

À la « contrainte pénale », je préfère la « peine de probation », plus fidèle à l'esprit du cadre européen. Le Conseil de l'Europe définit la probation comme « l'exécution en milieu ouvert de sanctions et mesures définies par la loi et prononcées à l'encontre d'un auteur d'infraction. Elle consiste en une série d'activités et d'interventions qui impliquent suivi, conseil et assistance dans le but de réintégrer socialement l'auteur d'infraction dans la société et de contribuer à la sécurité collective ». La peine de probation est une sanction indépendante, à part entière, qui regroupe l'ensemble des peines non privatives de liberté. Ici, il faut y insister, c'est une peine substitutive qui est créée, non une peine alternative. Le terme de « probation » insiste sur le suivi individualisé. J'avoue que j'ai eu un coup au cœur en découvrant à la lecture du projet de loi que la probation était placée tout en bas de l'échelle des peines. J'y vois un risque, celui de repousser encore la réflexion sur la place de l'emprisonnement dans l'ensemble des sanctions pénales. Il serait dommage d'en être toujours là dans dix ans !

Pour mener une politique responsable en matière de sécurité collective, il faut avoir le courage de dire que l'emprisonnement n'est qu'une peine parmi d'autres. C'est un pari, mais il a été longuement pensé et organisé, avec une série d'études à l'appui. Laxisme ? Tolérance excessive ? Proposer des mesures qui pourraient être efficaces dans la lutte contre la délinquance, c'est tout sauf du laxisme. De tels mots ne servent qu'à interdire tout débat sérieux sur la question.

Il faut revoir le périmètre pénal, c'est indispensable. La tâche en revient au législateur. Or le projet de loi ne prévoit rien en la matière. C'est dommage. Si l'on continue à criminaliser à outrance dans tous les domaines, la politique pénale deviendra impossible. La récidive est au cœur de ce projet de réforme. Il faut non seulement la prévenir, mais mettre en place une politique publique de prévention de la récidive qui ne soit pas forcément pénale – sinon on court à l'échec. Le projet de loi prévoit la suppression des peines planchers : je m'en réjouis. Cela contribuera à la paix sociale, car elles n'ont pas de sens. C'est avant tout pour les récidivistes qu'il faut aménager les peines, afin d'éviter de répéter ce qui n'a pas marché auparavant. L'article 7 sur l'abaissement du seuil permettant un aménagement de peines reste mystérieux : il contredit l'esprit général du texte.

La libération conditionnelle n'est pas une faveur faite au condamné. J'ai été heureuse de constater, à la conférence de consensus, qu'aucun de nous, malgré nos différences, ne pensait plus cela. C'est une mise en liberté responsabilisée, avec un suivi individualisé, une surveillance, des conditions à remplir. À tel point que la plupart des détenus la refusent – ce qui reste paradoxal, car la prison ne réinsère pas. La libération conditionnelle devrait être accordée systématiquement, sauf si le juge estime que des raisons s'y opposent. Pour la conférence de consensus, ce devrait être le mode normal de libération, pour les récidivistes comme pour les autres. L'article 16 ne modifie pas beaucoup la situation actuelle. Le plus problématique reste l'accès des détenus aux dispositifs de droit commun. La

conférence de consensus avait fait une recommandation sur ce point. Peut-être fera-t-elle l'objet d'un autre texte ?

Une autre recommandation qui n'a pas été reprise concerne la suppression des mesures de sûreté. Le sujet relève du débat politique et social. À terme, ces mesures devront être supprimées, pour répondre aux exigences de la convention européenne des droits de l'homme.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Je vous remercie toutes deux de nous avoir présenté objectivement le travail immense que vous avez mené.

**Mme Françoise Tulkens.** – La peine de mort a été abolie immédiatement en 1981. Les mesures de sûreté et les peines planchers auraient dû l'être tout de suite, en 2012. C'était mon grand espoir.

### **Prévention de la récidive et individualisation des peines -Audition de M. Robert Badinter, ancien garde des sceaux, ancien président du Conseil constitutionnel**

**La commission entend enfin M. Robert Badinter, ancien garde des sceaux,  
ancien président du Conseil constitutionnel.**

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Chacun connaît les nombreux titres et qualités de M. Badinter, qui est ici chez lui. Son esprit plane toujours sur les débats de notre commission !

**M. Robert Badinter, ancien garde des Sceaux, ancien président du Conseil constitutionnel.** – C'est avec plaisir que je suis ici, où je vois tant de visages amis. Le sujet n'a pas le mérite d'une originalité brûlante, cela fait longtemps que nous y travaillons. J'ai le sentiment que cette fois-ci, la sagesse peut prévaloir, grâce à l'apport du Sénat notamment. Le texte est encore à l'étude à l'Assemblée nationale, nous ne connaissons pas le résultat des travaux des députés.

Je ne me serais pas exprimé avec autant de passion que Mme Tulkens, ni avec autant de précision que Mme Mastracci. Tout est dit. Qu'apporte le texte proposé ? J'ai la conviction que c'est un bon texte, mais qui reste inachevé, d'où l'importance de l'intervention du Sénat. Le texte revient sur des principes qui nous sont chers et qui ont été perdus de vue dans la décennie précédente, comme l'individualisation des peines et des sanctions.

L'échec constant de la politique pénale en France se mesure à mon sens au taux d'incarcération. Nous connaissons bien les conséquences détestables de l'incarcération à outrance, notamment s'agissant des courtes peines. Bien entendu, je ne plaide pas pour le mythe d'une société sans prison que défendait Michel Foucault. « Envoyez-moi l'avant-projet de loi, je serai heureux de le présenter », lui disais-je. Cela le faisait rire. Je n'ai jamais rien reçu.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2002, on comptait 48 594 détenus en France. Dix ans plus tard, il y en avait 67 073, soit une augmentation de 38%. Le taux n'a pas diminué après 2012 : aujourd'hui, on compte 68 859 détenus ... La situation rend encore plus perplexe si l'on considère que le recours au bracelet électronique a permis de contenir cette inflation. Au

1<sup>er</sup> avril 2014, 11 234 personnes étaient sous bracelet électronique. Où en serions-nous sans cela ? Cela fait frémir, quand on connaît la situation dans les établissements pénitentiaires, surtout dans les maisons d'arrêt.

L'individualisation des peines devrait contribuer à faire baisser le taux d'incarcération. Le projet de loi propose des peines substitutives ou alternatives – je ne discuterai pas la portée des adjectifs. La consultation de la conférence de consensus est une méthode que j'approuve. Or, si l'on confronte les douze préconisations de cette conférence avec les dispositions du projet de loi, l'écart est important. À quoi bon réunir autant de personnalités compétentes, venues de tous les horizons, si l'on ne tient pas compte de leurs recommandations communes ?

La période napoléonienne, particulièrement le Consulat, est la gloire de notre histoire législative. Comme aimait à le dire le doyen Carbonnier, la France change tout le temps sa Constitution mais jamais sa constitution civile. Pourquoi un militaire, même de génie, a-t-il réussi là où les législateurs précédents avaient échoué ? Le code civil a été réalisé dans des conditions rapides. Le coup de génie de Bonaparte a été de fonder la légitimité qui lui manquait sur un ordre juridique ralliant tous les Français. Sans doute l'idée lui a-t-elle été inspirée par ses conseillers – Cambacérès peut-être pas, plutôt Portalis. Le travail de synthèse est intervenu à l'étape ultime de l'élaboration du code civil, car Bonaparte savait que s'il associait l'ensemble des corps juridiques et judiciaires à cette élaboration, la situation serait ingérable. En respectant chacun, il a réussi ce coup de génie politique de mettre en œuvre le code civil et d'en faire l'expression d'un consensus juridique total.

La conférence de consensus est ce qu'on a produit de mieux depuis longtemps. Il faut selon moi examiner les écarts entre ses propositions et les dispositions du projet de loi et travailler à les réduire.

Le moment est venu de savoir si nous voulons faire une énième réforme ou redéfinir notre droit pour les décennies à venir. Il est indispensable de projeter ce droit dans l'avenir européen si nous voulons qu'il perdure. La proposition des trois piliers ou d'un triptyque est excellente. Tout devient clair : prison, qui cesse d'être la réponse de référence ; probation, couvrant l'ensemble des mesures autres que l'emprisonnement ; peines pécuniaires. J'espère que vous adopterez cette structure claire que propose la conférence de consensus. Faire de la contrainte pénale un simple substitut à l'emprisonnement minorerait sa portée symbolique, elle ne serait rien d'autre qu'un sursis avec mise à l'épreuve, bricolé sous une autre forme. Le découplage de la probation par rapport à la prison s'impose. Sinon, la réforme se réduira à une série d'améliorations ou d'aménagements.

Un problème de constitutionnalité se pose certes en cas d'inexécution de la contrainte pénale. Il est prévu que le juge d'application des peines saisisse alors un autre juge qui prononcera une peine d'emprisonnement. Mais à quel titre ? On résoudrait simplement la difficulté en inscrivant dans la loi que l'inexécution d'une peine de probation constitue une infraction en soi.

Il n'est que temps d'en finir avec les peines planchers. Un certain nombre de sénateurs ont dit tout le mal qu'ils en pensaient, au moment où elle est apparue. Elle contredit l'individuation des peines, renforce la surpopulation pénale dans les maisons d'arrêt et pèse comme un carcan sur la liberté des magistrats. Elle aurait dû disparaître dès le début de la législature, je regrette que l'on ait attendu aussi longtemps – mais je connais trop bien les

difficultés auxquelles se heurte le garde des Sceaux dans l'exercice de ses fonctions, lorsqu'il prend des initiatives qui ne font pas consensus.

Je tiens à dire qu'en aucune manière vous ne sauriez accepter la disposition du projet de loi qui prévoit de redescendre à un an le seuil d'aménagement des peines. Ce niveau a été établi à deux ans, en 2009, dans le cadre de la loi pénitentiaire ; il figurait d'ailleurs dans le projet de loi gouvernemental, défendu par Mme Dati : j'avais salué ce moment de grâce. Redescendre à un an n'aurait d'autre effet que d'ajouter quelques milliers de détenus à la population carcérale. Tout le bénéfice de la suppression des peines plancher se volatiliserait. C'est inconcevable, surtout sous un Gouvernement de gauche.

La libération conditionnelle devrait être de droit, sous réserve de la décision du juge : nous sommes tous d'accord. Ce qui doit être inscrit dans la loi, c'est l'obligation de se pencher sur le sort de chaque personne. L'expérience prouve qu'une libération conditionnelle vaut bien mieux qu'une sortie sèche, *a fortiori* en cas de récidive ou d'infraction grave.

Ce projet est bon ; il reste inabouti. Au Parlement de veiller, c'est son rôle, à ce que de bons motifs soient traduits dans de bons dispositifs.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Merci pour cet exposé très fort.

**M. Jean-Pierre Michel, rapporteur.** – Je partage totalement ce qui a été dit par Robert Badinter.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Concrètement, comment définir ce qu'est une peine de probation, ou la contrainte pénale ? Ce n'est ni une alternative à la détention, ni une détention. Nous aurions grand intérêt à rendre concrète cette définition, à bien expliquer les choses à nos concitoyens.

**M. Alain Anziani.** – Comme l'a dit M. Badinter, l'objectif n'est pas de faire une réforme pénale supplémentaire, mais une réforme qui donne du sens à la peine et qui prévienne la récidive. Je ne suis pas sûr que le texte réponde à cet objectif. J'ai une inquiétude sur la contrainte pénale, car j'imagine mal ce qu'elle va devenir entre les mains des juges et des praticiens : certainement pas ce que le législateur voudrait. Dans son contenu, la contrainte pénale doit être définie de manière précise et concrète, si l'on veut éviter le dévoiement d'une partie de la réforme.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Vu la façon dont la réforme a été engagée, je nourris peu d'espoirs sur ce qui en sortira. M. Badinter a rappelé l'envolée du recours à l'incarcération. Elle ne date pas des années 2000 bien qu'on ait fait alors un usage politique, voire politique, du thème de la délinquance. Les chiffres nous ont été donnés par M. Delarue : entre 1975 et 1995, on est passé de 28 000 à 53 000 détenus. Pourquoi cette inflation ? Michel Foucault disait aussi que « rien n'est plus difficile que de punir ». La philosophie de la conférence de consensus est behavioriste. Qu'est-ce que redonner sens à la peine ? Tant que cette question restera ouverte, toute réforme se heurtera à un mur d'incompréhension et pourra donner lieu à toutes sortes d'interprétations erronées.

**M. Jean-René Lecerf.** – Le sens de la peine, nous avons eu bien de la difficulté à l'inscrire dans la loi pénitentiaire. Le sens de la peine, c'est de prévoir la réinsertion et la possibilité de mener une vie exempte d'infraction. Cette définition est modifiée par le

nouveau texte. Je souhaiterais que l'on se penche sur le sort des 10 % de personnes incarcérées qui sont dans un état mental tel que la peine n'a aucun sens.

Je voudrais aussi insister sur les moyens. Même une politique pénale tendant à réduire la part de l'incarcération exige des moyens. Une étude d'impact sur la mise en œuvre de la loi pénitentiaire indiquait qu'elle nécessitait 1 000 agents de probation. Ils n'ont jamais été recrutés. La loi prévoyait l'aménagement des peines dès deux ans d'emprisonnement. Jean-Jacques Hyest et moi avons eu bien du mal à préserver cet acquis ! On propose de redescendre à un an. On nous dit que la mesure n'est pas si grave, en réalité, car la probation peut aller jusqu'à cinq ans...

**M. Jean-Jacques Hyest.** – J'ai été heureux d'entendre M. Badinter sur le sujet. Une question me semble sans réponse à ce jour : la prison augmente-t-elle ou réduit-elle le risque de récidive ? Dans mon département, j'ai l'exemple d'un jeune de moins de 16 ans qui, en trois mois, avait commis 57 délits graves de vol et de casse de voitures. Les policiers attendaient qu'il atteigne seize ans pour mettre fin à cette sombre série ! L'esprit de la loi pénitentiaire est que, pour tout condamné, quelle que soit la durée de la peine de prison, la réinsertion et la préparation de la sortie commencent au premier jour d'incarcération. Je déplore moi aussi que l'on emprisonne des personnes souffrant de graves troubles psychiatriques – ce n'est pas le cas dans d'autres pays européens.

Qu'est-ce exactement que la contrainte pénale ? Je ne le sais toujours pas. Un sursis avec mise à l'épreuve ? Il faut donner un contenu à la notion, sinon ce sera une réforme pour pas grand-chose... Il faut y mettre les moyens. La comparaison avec d'autres pays montre combien le manque de moyens nuit à la mise en œuvre d'une politique. C'est faute de moyens que la loi pénitentiaire ne fonctionne pas. Le manque de personnel pour accompagner les détenus pendant leur incarcération entraîne des catastrophes, certes rares, mais dont l'impact sur l'opinion publique est considérable.

**Mme Catherine Tasca.** – Nous ne pouvons pas rester dans le flou sur ce que recouvre la notion de contrainte pénale, il faut l'illustrer très concrètement, sinon elle sera absorbée dans la panoplie des mesures possibles au lieu d'apparaître comme une invention nouvelle.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Chacun se rend bien compte des difficultés de communication sur cette réforme. Il est facile d'opposer à ce projet des situations concrètes. Il y a quelques temps, j'ai participé à une émission de télévision, en compagnie de Christiane Taubira. Etait également présente la mère d'une petite fille agressée sauvagement. Son témoignage de quelques minutes a rendu inaudibles tous les arguments rationnels. Et pourtant le système tel qu'il est ne fonctionne pas. Il faut proposer des mesures plus diversifiées et efficaces ; il faut aussi savoir les expliquer et faire percevoir leur nécessité à l'opinion publique.

**M. Jean-Pierre Michel, rapporteur.** – Le triptyque est efficace. Une peine privative de liberté, la prison, qui peut être écourtée par des tâches effectuées en dehors de l'établissement pénitentiaire. Une peine restrictive de droits, la contrainte pénale ou probation, dont le juge détermine la nature (confiscation du passeport, travail d'utilité collective, assignation à résidence,...) selon la personnalité de l'auteur, les faits, l'environnement social ; et si le condamné n'exécute pas cette peine, il commet un délit. Enfin, une peine pécuniaire, l'amende.

**M. Robert Badinter.** – La contrainte pénale et sa mise en œuvre doivent être expliquées. C'est une tâche d'autant plus difficile que pour l'essentiel, elle existe déjà. Les modalités du sursis avec mise à l'épreuve y correspondent. Il faudra préciser ce que la contrainte pénale apporte de nouveau. La prison inclut le sursis ; la probation inclut le sursis avec mise à l'épreuve. Les trois piliers sont un moyen efficace de clarifier l'originalité de la réforme.

Le sens et la fonction de la peine sont deux choses distinctes. La fonction de la peine est bien connue : rétribution, dissuasion et réinsertion – c'est l'esprit que nous devons faire souffler. L'échec de la réinsertion est un échec de la peine. La réinsertion doit commencer au premier jour d'exécution de la peine, c'est une exigence posée par le Conseil de l'Europe et le Sénat s'honorerait à l'inscrire dans le projet de loi. Dans un dispositif de droit pénal, la peine a une fonction répressive mais aussi une fonction expressive, c'est-à-dire qu'elle exprime certaines valeurs. Le présent projet est un texte de procédure pénale cependant, qui vise d'abord à clarifier et à améliorer la mise en œuvre de la loi pénitentiaire. Il est d'abord technique.

Une remarque : dans l'avenir, cette loi restera comme une consécration du pouvoir des magistrats en charge de l'application des peines par rapport à celui des juges du tribunal correctionnel. Le transfert de pouvoir de la formation de jugement au juge d'application des peines (JAP) est considérable. Cela restera dans l'histoire de la sanction pénale.

La question des moyens est au cœur des interrogations. L'étude d'impact me paraît optimiste. Si l'on considère le nombre de juges et de greffiers prévus, particulièrement dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation (Spip), l'enveloppe ne suffira pas. Or, que de réformes ont échoué dans le passé faute de moyens...

Un texte de procédure pénale qui ne renforce pas la fermeté à l'égard des auteurs se heurte forcément à l'incompréhension des victimes. Qu'apporte le texte aux victimes ? Une mesure me semble étrange : faut-il vraiment faire connaître à la victime le jour où la peine expire ? N'est-ce pas contribuer à faire resurgir la souffrance après de nombreuses années, ou bien courir le risque de ranimer un désir de vengeance ? Je ne vois pas en quoi cette disposition d'information est utile. Quant à l'impact des témoignages à la télévision, je le connais : après l'abolition de la peine de mort, j'ai vécu huit ans en confrontation télévisée avec des parents de victimes. Rien n'est plus douloureux que le visage des victimes. Face à leurs témoignages, tout discours rationnel est insupportable. Ce déséquilibre entre la rationalité et l'émotion est structurel à l'image.

J'ai observé la montée récente de la vengeance, supplantant la justice dans les textes de loi. Ceux-ci se font toujours plus répressifs pour soulager la douleur des victimes. Il faut avoir la plus grande humanité vis-à-vis des victimes. Cependant considérer la justice pénale comme un lieu de catharsis pour la souffrance et le deuil des victimes, ou bien comme un cadre que l'Etat met à leur disposition pour satisfaire une forme de vengeance, est la grande erreur des dernières décennies. Sans doute cette évolution tendait-elle à réparer une certaine froideur de l'institution. Mais on est allé trop loin et je m'interroge sur l'avenir de cette justice pénale mise au service de la vengeance. Il y a comme un retour à un lointain passé.

Je le répète, enfin, ramener l'aménagement des peines à un an n'est pas concevable, il ne faut pas céder sur ce point.



**M. Jean-Pierre Michel, rapporteur.** – Je suis choqué par la confusion qui s’installe dans la répartition des tâches entre juge correctionnel et juge d’application des peines. Quelle est la légitimité du JAP ? Il ne faudrait pas en arriver à un système dans lequel le juge correctionnel se prononce sur la culpabilité, le JAP sur la peine. Le juge correctionnel prononce des mesures, le JAP en contrôle l’exécution. Il en va ainsi de la contrainte pénale, c’est au tribunal de prononcer la peine, au JAP d’en contrôler l’application. Il faut être clair là-dessus.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Augmenter les moyens de la justice demande un très grand courage en cette période d’économies budgétaires.

**M. Robert Badinter.** – Les chiffres devraient rassurer à cet égard. Rien ne coûte plus cher qu’un emprisonnement. La différence est saisissante entre le coût d’un bracelet électronique et celui d’une journée d’emprisonnement. C’est une erreur que de vouloir d’abord construire des prisons pour décider ensuite de la politique pénale à mettre en œuvre. Rien n’est plus coûteux que l’allongement de la détention.

Si le juge du siège se prononçait uniquement sur la culpabilité, le JAP prenant ensuite le relais pour la peine, cela créerait une césure dangereuse dans le procès pénal. La conséquence inévitable serait la réapparition de la dangerosité, se substituant à la responsabilité comme motif de la peine.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Je remercie encore M. Badinter pour sa participation à la réflexion de notre commission.

*La réunion est levée à 12 h 15*

**Mardi 6 mai 2014**

- Présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30*

### **Accueil d’un nouveau commissaire**

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Nous souhaitons une cordiale bienvenue à M. Vincent Capo-Canellas qui rejoint notre commission en remplacement de M. Michel Mercier qui nous a quittés.

**Mme Catherine Tasca.** – Sans préavis !

**M. Jean-René Lecerf.** – Mais peut-être provisoirement ?

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Membre du groupe Union centriste-UDI, M. Capo-Canellas est officier des Arts et des Lettres ; il est également maire du Bourget. Nous l’accueillons très cordialement.

**M. Simon Sutour.** – D’autant qu’il a commencé sa carrière dans le Gard...

## **Contrôleur général des lieux de privation de liberté - Examen, en deuxième lecture, du rapport et du texte de la commission**

**La commission examine, en deuxième lecture, le rapport de Mme Catherine Tasca et le texte qu'elle propose pour le projet de loi n° 492 (2013-2014), modifié par l'Assemblée nationale en première lecture, modifiant la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté.**

**Mme Catherine Tasca, rapporteure.** – Nous examinons, en seconde lecture, la proposition de loi que j'ai eu l'honneur de déposer, avec les membres du groupe socialiste et apparentés, et qui apporte plusieurs modifications à la loi du 30 octobre 2007 instituant le Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Compte tenu de l'encombrement du calendrier parlementaire et de l'interruption des travaux due aux élections municipales, je me félicite qu'elle nous revienne moins de quatre mois après un premier vote au Sénat acquis à l'unanimité. Je salue l'engagement de l'Assemblée nationale, et en particulier de la rapporteure de sa commission des lois, Laurence Dumont, ainsi que celui du Gouvernement, qui a accepté d'inscrire ce texte sur son ordre du jour prioritaire.

La proposition de loi tire les enseignements des six premières années d'existence du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, en remédiant à un certain nombre de difficultés ou de lacunes identifiées par Jean-Marie Delarue et en renforçant ses prérogatives. Le Contrôleur général accédera désormais à davantage d'informations – notamment, sous certaines conditions, à celles couvertes par le secret médical – et protégera mieux ses interlocuteurs, qu'il s'agisse de personnes privées de liberté ou de membres des personnels qui travaillent dans ces lieux, contre toute forme de sanction ou de représailles.

Alors que le nombre de détenus a franchi au 1<sup>er</sup> avril le seuil de 68 859 personnes pour 57 680 places, soit une augmentation de 2 % sur un an, une autorité indépendante chargée de veiller au respect des droits fondamentaux des personnes privées de liberté et dotée des prérogatives afférentes apparaît plus que jamais indispensable.

La commission des lois de l'Assemblée nationale a amélioré notre rédaction sur plusieurs points. Elle a précisé la qualité des collaborateurs du Contrôleur habilités à accéder à des informations couvertes par le secret médical, et levé une ambiguïté en garantissant au Contrôleur les mêmes prérogatives dans le cadre des enquêtes que dans celui des visites de contrôle.

Nous avons autorisé le Contrôleur général à prendre connaissance des procès-verbaux de déroulement de garde à vue ; l'Assemblée nationale a élargi cette possibilité à l'ensemble des procès-verbaux relatifs au déroulement d'une mesure privative de liberté mise en œuvre par la police, par la gendarmerie ou par la douane, ce qui couvrira les procès-verbaux de retenue pour vérification du droit au séjour ou de retenue douanière.

Les députés ont expressément permis au Contrôleur général d'adresser aux autorités responsables des avis sur les projets de construction, de restructuration ou de réhabilitation de tout lieu privatif de liberté. Cela aurait été bien utile avant le lancement du programme « 13 200 », avec ses prisons surdimensionnées ou ses centres de semi-liberté difficilement accessibles, comme l'a souligné notre collègue Jean-René Lecerf dans ses avis budgétaires...

Les députés ont supprimé la peine d'emprisonnement encourue pour le nouveau délit d'entrave, ne laissant subsister qu'une amende de 15 000 euros. En incluant dans le champ de l'infraction le fait de sanctionner une personne pour les liens qu'elle aurait établis avec le Contrôleur général ou pour les pièces ou les informations qu'elle lui aurait fournies, ils ont donné plus de poids à l'article 2 de la proposition de loi, qui pose le principe de nullité de telles sanctions. En pratique, l'intéressé ne pourra pas être placé en garde à vue mais pourra être poursuivi devant le tribunal correctionnel. L'Assemblée nationale a jugé qu'une peine d'emprisonnement n'était pas justifiée ; je n'y vois pas d'objection. Il est en effet temps, comme nous y invite la garde des sceaux, de cesser de considérer l'emprisonnement comme la peine de référence pour toute infraction pénale. Toutefois, la suppression de la peine d'emprisonnement ne doit pas laisser penser qu'il serait moins grave de faire entrave à l'action du Contrôleur général que, par exemple, à celle de la CNIL. Les différents délits d'entrave prévus par notre droit ne sont pas punis des mêmes peines. Un quantum commun serait sans doute souhaitable.

Enfin, à l'initiative de M. Sergio Coronado, l'Assemblée nationale a modifié la loi du 30 octobre 2007 afin de permettre expressément aux députés européens élus en France de saisir le Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

J'approuve les efforts de l'Assemblée nationale pour améliorer le texte. Tout cela conforte et renforce l'institution du Contrôleur général qui, en six ans d'exercice, a fait la preuve de son utilité et de sa légitimité. L'expérience nous montre à quel point le Sénat a été bien inspiré de refuser l'intégration du Contrôleur dans le Défenseur des droits. Les missions de l'un et de l'autre ne sont pas concurrentes mais complémentaires ; la convention signée en 2011 par les deux institutions aidera à mieux les articuler.

Cette proposition de loi me semble comporter désormais les mesures nécessaires pour répondre aux difficultés ou lacunes identifiées au cours des six premières années de pratique. Le texte améliorera la protection des droits des personnes privées de liberté, tout comme les conditions de travail des personnels qui en ont la charge. Je salue à nouveau la hauteur de vue avec laquelle Jean-Marie Delarue a donné corps à cette institution ; je forme le vœu que son successeur ait les mêmes qualités d'intelligence, de compétence et de discernement. Compte tenu de l'intérêt attaché à ce que ce texte entre rapidement en vigueur, afin que le successeur de M. Delarue, dont le mandat expire le 13 juin, puisse s'en saisir pleinement, je vous propose d'adopter la proposition de loi dans le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale. Et je souhaite que son examen en séance publique le 15 mai aboutisse à un vote conforme.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Très bien.

**M. Christian Cointat.** – Je suis gêné par la réduction des peines en matière de délit d'entrave. J'avais cru entendre que ces entraves constituaient une vraie difficulté pour l'exercice de sa mission. Tout en comprenant la position de l'Assemblée nationale, je crains d'envoyer un mauvais signal. Si la peine d'emprisonnement ne se justifie pas, ne pourrait-on au moins mettre en œuvre des sanctions disciplinaires contre les agents qui se rendent coupables de tels agissements ?

**M. André Reichardt.** – On veut un vote conforme, soit. Mais il faudra bien, un jour, harmoniser les sanctions des entraves. Or ce texte va dans le sens opposé...

**M. Jean-René Lecerf.** – Cette proposition de loi marque un progrès, et je me félicite qu'elle soit bientôt définitivement adoptée. Il faudra toutefois avancer sur la question du secret médical. Le régime de l'autorisation donnée par la personne n'est pas adapté aux problèmes posés par la présence, surtout dans les maisons d'arrêt, de personnes malades, de dangereux psychopathes. Faut-il rappeler le crime horrible commis dans une cellule de la prison de Rouen ?

**M. Jean-Jacques Hyst.** – Les peines de prison sont-elles jamais prononcées ? Sur 8 000 incriminations, combien sont utilisées par les parquets ? L'équilibre du code pénal que nous avons bâti a été progressivement détruit, au point de le rendre incompréhensible. Les peines ont été aggravées de manière inconsidérée, dans l'espoir qu'elles seraient davantage prononcées. L'important, c'est que le fonctionnaire qui ne respecterait pas la volonté du législateur risque de se retrouver devant le tribunal correctionnel, ne serait-ce que pour une peine d'amende. Harmoniser les peines ? Oui, un jour...

**M. Jean-Pierre Michel.** – D'accord pour voter le texte conforme, mais je regrette la suppression de la peine d'emprisonnement pour le délit d'entrave. De même que le recel est plus grave que le vol, s'opposer à l'exécution de la loi mérite d'être sanctionné sévèrement.

**Mme Catherine Tasca, rapporteure.** – Amende de 15 000 euros et passage devant le tribunal correctionnel, la sanction reste lourde. S'y ajoute l'arsenal des sanctions disciplinaires, qu'il faut effectivement mettre en œuvre, comme vous l'avez rappelé, monsieur Cointat.

**M. Christian Cointat.** – Tout à fait.

**Mme Catherine Tasca, rapporteure.** – Je regrette l'absence d'harmonisation entre les peines sanctionnant les différents délits d'entrave. C'est un travail auquel le Sénat pourrait s'attacher, monsieur Reichardt. L'harmonisation ne se fera pas nécessairement par le bas, monsieur Michel : l'on peut imaginer que les principaux délits d'entrave soient punis d'une peine d'emprisonnement. Reste que le texte de l'Assemblée introduit une différence de traitement entre la CNIL et le Défenseur des droits d'une part, le Contrôleur général de l'autre. Il doit être bien clair, toutefois, que faire entrave à la mission du second n'est pas moins grave que s'opposer aux premiers.

Les observations de M. Lecerf sur le secret médical sont fondées : on touche là à une réalité inquiétante. Même si les sévices et violences physiques ou psychiques commises sur un mineur ou sur une personne incapable de se protéger échappent à l'exigence de l'accord de l'intéressé, le problème demeure, quand on sait ce qui se passe dans les cellules... Nous devons y réfléchir.

Le texte apporte des garanties nouvelles et importantes. Je souhaite que celles-ci entrent en application dans les meilleurs délais, et prône donc un vote conforme.

*La proposition de loi est adoptée sans modification.*

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Belle unanimité.

*La réunion est levée à 10 heures*

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES MODALITÉS DU MONTAGE  
JURIDIQUE ET FINANCIER ET L'ENVIRONNEMENT DU CONTRAT  
RETENU *IN FINE* POUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'ÉCOTAXE POIDS  
LOURDS**

**Mardi 8 avril 2014**

- Présidence de Mme Marie-Hélène des Esgaulx, présidente -

**Audition conjointe de MM. François Mius, chef de la mission pour la réalisation des actifs immobiliers (MRAI), Jean-Baptiste Saintot, négociateur MRAI - région Est, et Stanislas Prouvost, sous-directeur de l'immobilier et de l'environnement, direction de la mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA), ministre de la défense**

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Nous accueillons à présent trois représentants du ministère de la défense, M. François Mius, chef de la Mission pour la réalisation des actifs immobiliers, la MRAI, M. Jean-Baptiste Saintot, négociateur MRAI-Région Est, et M. Stanislas Prouvost, sous-directeur de l'immobilier et de l'environnement à la Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives, la DMPA, au ministère de la défense.

Nous souhaiterions que vous nous expliquiez comment et sous quelles conditions s'est faite l'implantation de la société Écomouv' sur la base aérienne 128 à Metz, où la commission d'enquête s'est d'ailleurs rendue. Vous pouvez, si vous le souhaitez, faire un exposé liminaire conjoint d'une dizaine de minutes, à la suite duquel Mme la rapporteur Virginie Klès et, éventuellement, d'autres membres de la commission vous poseront quelques questions.

Je rappelle que cette audition est ouverte au public et à la presse, et fera l'objet d'un compte rendu publié.

*(Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. François Mius, Jean-Baptiste Saintot et Stanislas Prouvost prêtent serment.)*

**M. Stanislas Prouvost, sous-directeur de l'immobilier et de l'environnement, direction de la mémoire, du patrimoine et des archives.** – Madame la présidente, madame le rapporteur, mesdames, messieurs, je commencerai par faire une brève présentation du contexte dans lequel se sont faites les restructurations du ministère de la défense à Metz et dans le département de la Moselle.

Il faut se souvenir que, en 2008, le ministère de la défense a décidé de dissoudre un certain nombre de formations militaires qui étaient implantées à Metz, ce qui a entraîné des pertes d'emplois civils et militaires de l'ordre de 5 000 personnes.

Pour compenser ces pertes d'emplois, l'État a signé avec les collectivités locales, le 8 juillet 2010, un contrat de redynamisation de site de défense, aux termes duquel il a accordé un financement de 32 millions d'euros aux collectivités et, à la suite du vote de la loi

de finances de 2009, il a donné la possibilité de céder les terrains libérés à l'euro symbolique. Ce contrat faisait partie des mesures d'accompagnement de ces restructurations.

Par ailleurs, toujours dans le cadre de ces restructurations, le Gouvernement avait à l'époque décidé de délocaliser des emplois publics à Metz pour compenser en partie la perte de ces 5 000 emplois. En effet, l'un des objectifs du contrat de redynamisation de site de défense signé à Metz que se sont fixés l'État et les collectivités est la recréation de ces 5 000 emplois perdus.

Dans ce contexte, il y a eu une mobilisation générale de tous les acteurs locaux, État et collectivités, pour faire venir des emplois à Metz et de l'activité économique. Je pense que c'est ainsi que des contacts ont été pris avec la société Écomouv' pour lui proposer une implantation sur l'agglomération messine, en particulier sur le site de la base aérienne 128.

Il faut le savoir, la Direction de la mémoire, du patrimoine et des archives est une direction d'administration centrale qui est chargée du pilotage de la politique immobilière du ministère de la défense. Quant à la Mission pour la réalisation des actifs immobiliers, elle est rattachée au directeur de la DMPA et a pour objet la négociation des cessions de biens immobiliers appartenant au ministère de la défense.

À ce titre, la direction n'a pas eu connaissance de manière approfondie de la mise en œuvre, au niveau local, des propositions qui ont été faites à Écomouv'.

Pour vous détailler la chronologie des faits telle que nous l'avons reconstituée, nous avons dans notre dossier un courrier du préfet de région daté du 23 décembre 2011, qui demande aux commandants de la base aérienne, à la suite d'une visite du ministre de la défense, de réfléchir aux conditions dans lesquelles la société Écomouv' pourrait être accueillie sur un certain nombre de bâtiments de la base qui restent à identifier.

Les services de la défense ont instruit une demande d'autorisation d'occupation temporaire des bâtiments qui ont été identifiés par la société Écomouv' en lien avec les services de la préfecture, de la direction régionale des finances publiques et des services locaux d'infrastructure de la défense. L'autorisation d'occupation temporaire du domaine public, ou AOT, a été signée le 31 janvier 2012 par le directeur de la DMPA, et ce pour une raison simple : le montant de la redevance fixé par le service France Domaine s'élevant à 67 170 euros par an, le système de délégation de signature au ministère prévoyait que, pour une redevance d'un tel montant, l'AOT devait remonter au niveau du directeur.

À la suite de la signature de cette AOT, un protocole a été signé le 25 avril 2012 par la direction régionale des finances publiques, le service d'infrastructure de la défense, la société Écomouv', Metz Métropole, l'établissement public foncier de Lorraine, ainsi que par la préfecture. Ce protocole avait pour objet, d'une part, de définir plus précisément les travaux que serait amenée à effectuer la société Écomouv' dans les locaux qui lui étaient remis sous AOT, afin qu'elle puisse les occuper, et, d'autre part, de caler la possibilité de prolonger l'occupation temporaire d'Écomouv' dans le cadre de la cession de la base aérienne. À l'époque, l'objectif était de céder la base dans l'année qui suivait. Cette convention signée avec les acquéreurs potentiels de la base fixait les conditions dans lesquelles Écomouv' pouvait être maintenue dans les locaux que l'État lui fournissait sous AOT.

Enfin, deux AOT complémentaires ont été délivrées les 20 et 21 février 2013 : l'une pour un bâtiment supplémentaire et l'autre pour permettre l'utilisation ponctuelle d'une

partie des pistes de la base aérienne qui ne sont plus en service pour y faire installer un portique et réaliser des essais techniques avec les poids lourds.

Tels sont les éléments du dossier du point de vue du ministère de la défense.

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – Vous avez parlé de deux AOT, dont une concernant un bâtiment supplémentaire. La société Écomouv' dispose-t-elle de deux bâtiments plus un, soit trois bâtiments, ou seulement de deux ?

**M. Stanislas Prouvost.** – Écomouv' dispose de trois bâtiments.

Initialement, deux bâtiments leur avaient été concédés pour un montant fixé à 67 170 euros ; un bâtiment complémentaire a été ajouté à l'AOT initiale sans complément de redevance, une opération validée par les services fiscaux. Ensuite, ils ont eu la possibilité d'utiliser une fraction de la piste pour faire des essais, là aussi sans redevance complémentaire par rapport à la redevance initiale.

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – À l'heure actuelle, Écomouv' a donc trois bâtiments à sa disposition, plus la piste pour le même montant que le montant initial, soit 67 170 euros ?

**M. Stanislas Prouvost.** – Oui !

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – Le deuxième bâtiment, est-ce celui que l'on n'a pas vu, celui qui est entouré de 6 000 ou 7 000 mètres carrés constructibles ? On en a vu un avec très peu de terrain autour, mais il y en a un deuxième à trois ou quatre kilomètres de distance que l'on a vu seulement sur plan, et qui est entouré de 6 000 ou 7 000 mètres carrés constructibles.

**M. François Mius, chef de la mission pour la réalisation des actifs immobiliers.** – Il s'agit là des deux premiers bâtiments qui portaient sur une emprise de 7 700 mètres carrés ; le troisième bâtiment, qui relève de l'avenant numéro 1 du 20 février 2013, porte sur un bâtiment d'une emprise de 910 mètres carrés, si je ne me trompe pas.

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – La société Écomouv' est-elle aussi autorisée à réaliser des travaux dans ce bâtiment supplémentaire ?

**M. Stanislas Prouvost.** – Oui, elle est autorisée à le faire dans les mêmes conditions, puisqu'il s'agit d'un complément à l'autorisation d'occupation temporaire initiale.

Je précise que les travaux autorisés sont normalement des travaux non conséquents, qui ne modifient pas complètement le bâti, puisqu'ils relèvent d'une AOT non constitutive de droits réels. Ce sont donc normalement des travaux mineurs d'aménagement des locaux.

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – Savez-vous à combien s'élève exactement le montant des travaux effectués jusqu'à présent ?

**M. Stanislas Prouvost.** – Non, j'ai un document présentant le détail des travaux ou des installations qui ont été réalisés, mais le ministère de la défense n'a pas eu le montant de l'ensemble des travaux effectués.

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – Je crois que ce sont les représentants d'Écomouv', lors de leur première audition, qui nous avaient signalé qu'ils devaient transmettre pour autorisation la liste des travaux qu'ils comptaient réaliser, justement parce qu'ils bénéficiaient d'une AOT non constitutive de droits réels et que le montant des travaux devait aussi être pris en considération, puisque la redevance liée à l'AOT devait éventuellement être revue en fonction du montant des travaux réalisés.

Or il semble que personne n'ait la liste des travaux ni ne connaisse le montant de ceux-ci. Metz Métropole ne l'a pas non plus. C'est pourquoi nous pensions que c'était vous qui l'aviez.

**M. Stanislas Prouvost.** – J'ai ici une fiche qui m'a été fournie par le service local, sur laquelle figure une liste des travaux, puisqu'on a dû vraisemblablement les autoriser, en particulier les travaux ayant nécessité de creuser des trous, car il y a un problème de pollution pyrotechnique sur la base. Des précautions devaient être prises ; c'est pourquoi certaines demandes d'autorisation avaient été formulées.

En revanche, parmi les éléments qui m'ont été communiqués, je n'ai pas les montants de ces travaux. On peut solliciter le service d'infrastructure pour qu'il nous les trouve.

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – Je veux bien !

**M. François Mius.** – Jean-Baptiste Saintot me précise à l'instant que c'est France Domaine qui a été destinataire de ces éléments d'information. Nous, nous n'en disposons pas.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – C'est logique !

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – Il faut alors qu'on les demande à France Domaine.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Ne vaudrait-il pas mieux que ce soit vous qui les demandiez ?...

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – Si vous les trouvez quelque part, je les veux bien. Je voudrais en avoir connaissance.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Le service France Domaine a des quantités et des quantités d'évaluations !

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – À ce jour, Écomouv' a dû verser sa redevance, au moins une ou deux fois ?

**M. Stanislas Prouvost.** – Probablement, mais là encore cette question relève de la compétence de France Domaine. Comme il s'agit du domaine public défense, c'est le ministre de la défense qui délivre l'autorisation d'occupation temporaire, mais c'est France Domaine qui a la compétence pour élaborer le montant des redevances liées à l'AOT, les facturer et toucher les redevances, puisque celles-ci sont reversées au budget général de l'État.

Le service d'infrastructure chez nous ne dispose pas des éléments d'information permettant de savoir si le paiement de la redevance a été exigé et si celle-ci a bien été payée.



**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – Aujourd’hui, quelle est la condition mettant un terme à l’AOT ? Le transfert de propriété à Metz Métropole ?

**M. Stanislas Prouvost.** – Quand l’AOT a été signée, même si l’on imaginait que le transfert de propriété à Metz Métropole interviendrait dans l’année qui suivait, on avait tout de même prévu une durée de cinq ans. Aujourd’hui, l’AOT prend donc normalement fin à la date du transfert de propriété à Metz Métropole. Si jamais ce transfert de propriété prenait encore un peu plus de temps qu’il n’avait été prévu initialement, nous serions amenés à proroger l’AOT, si la société Écomouv’ en fait la demande bien sûr.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Ils ont tout de même fait des travaux !

**M. Stanislas Prouvost.** – Le but du protocole qui avait été signé était de donner des garanties à la société Écomouv’ quant à sa capacité de faire des travaux, puisque le futur acquéreur était d’accord pour que la société soit maintenue dans les lieux.

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – J’imagine que les procédures de déclassement ont été entamées pour pouvoir céder la base à Metz Métropole à l’euro symbolique. Qu’est-ce qui retarde cette cession ? Cela devrait pourtant aller vite !

**M. François Mius.** – Cela pourrait peut-être aller plus vite effectivement ! On est en phase de négociation finale avec la collectivité. Ce qui a été difficile à maîtriser, c’était l’accord entre les parties concernant la dépollution ou, plus exactement, la caractérisation des pollutions, qu’elles soient environnementales ou pyrotechniques.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Ils ont trouvé de l’amiante ?

**M. François Mius.** – Non, il s’agissait principalement d’une pollution pyrotechnique. On est en train de régler ce problème, et on devrait pouvoir conclure, je pense, dans les semaines qui viennent.

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – Est-ce la totalité du site qui est rétrocédée à Metz Métropole ?

**M. François Mius.** – C’est la totalité du site, à une petite exception près, très ponctuelle, un terrain conservé par le ministère de la défense pour des raisons de pollutions difficiles à purger, et qui restera dans le domaine de l’État.

**M. Jean-Baptiste Saintot, négociateur pour la mission pour la réalisation des actifs immobiliers.** – Une autre fraction de la base aérienne 128 d’environ 9 hectares restera dans le domaine de l’État : il s’agit de la fraction occupée par les hélicoptères de la gendarmerie. Cette fraction du site a été retirée assez tôt dans la procédure de cession de l’emprise cessible, puisque les services de la gendarmerie continuent de l’utiliser.

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – Savez-vous si Metz Métropole a d’ores et déjà des projets pour le reste de la base aérienne, au-delà d’Écomouv’ ?

**M. Jean-Baptiste Saintot.** – Différents axes de reconversion ont été identifiés par Metz Métropole, avec quelques porteurs de projets. Néanmoins, il n’y a pas encore de projets précis pour les 395 hectares que représente la base.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – C'est énorme !

**M. Jean-Baptiste Saintot.** – À ce jour, Metz Métropole a fait élaborer un zonage du site pour en définir les grandes vocations.

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – À l'heure actuelle, comment se répartissent les responsabilités en termes d'entretien et de sécurité, entre autres, entre le ministère de la défense, Metz Métropole, qui n'est pas encore propriétaire, et Écomouv', qui occupe une partie de ces terrains et de ces immeubles ?

**M. Stanislas Prouvost.** – Aujourd'hui, la responsabilité de l'ensemble du site relève du ministère de la défense. Quelques AOT doivent être données aux collectivités pour la viabilité hivernale : entreposer du matériel, du sel et du sable.

Cela étant, le gardiennage général de l'emprise est encore assuré par le ministère de la défense. Il a été demandé aux titulaires d'AOT d'assurer leur autonomie. Écomouv' en particulier a souscrit ses propres abonnements de fluides – eau et électricité. L'entreprise est autonome et ne dépend plus du budget et de la responsabilité du ministère sur ce plan.

Je précise qu'avait été signée, avant ces mises en autonomie, une convention prévoyant la refacturation, par le ministère de la défense, des frais de fonctionnement du site. C'est là la procédure habituelle pour tout site que la défense est en train d'abandonner. Qu'il s'agisse d'Écomouv' ou de tout autre occupant, on demande le remboursement d'une partie des frais de fonctionnement lorsque les fluides ne sont pas individualisés.

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – Ainsi, vous avez eu connaissance, par le préfet de région, de l'intérêt exprimé par Écomouv' pour certaines parties de cette base aérienne. Vous a-t-on également indiqué les critères de choix de cette entreprise ? Pourquoi le choix s'est-il porté sur tel bâtiment plutôt que sur tel autre, sur tel secteur plutôt que sur tel autre ? Pourquoi demander un troisième bâtiment ?

**M. Stanislas Prouvost.** – Au niveau central, nous n'avons eu aucune information, puisque les négociations ont été menées au niveau local. Pour notre part, nous avons pris en compte la demande relative aux bâtiments ciblés lors d'investigations locales. Lorsqu'un bâtiment complémentaire nous a été demandé, nous n'avons pas eu de raison de nous y opposer au niveau central, étant donné que sa base était neuve. Pour autant, nous n'avons pas mené d'analyses visant à déterminer les raisons pour lesquelles la société Écomouv' souhaitait disposer de locaux complémentaires. Des éléments d'information peuvent peut-être être fournis au niveau local.

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – Je trouve tout de même surprenant qu'un bâtiment supplémentaire de 910 mètres carrés soit attribué sans augmentation de la redevance liée à l'AOT, surtout à une époque où l'État cherche de l'argent partout et quand on sait que des frais de dépollution vont devoir être engagés.

J'entends bien que l'on puisse opérer des cessions gratuites pour la reconversion de sites militaires abandonnés. Toutefois, il s'agit, en l'occurrence, de l'occupation de bâtiments et de terrains par une société privée. Ce ne sont pas des emplois publics, mais bel et bien des emplois privés. Les douanes, qui représentaient pourtant des emplois publics, ne s'y sont pas installées. J'ai un peu de mal à comprendre.

**M. Stanislas Prouvost.** – Je ne peux pas vous apporter de réponse sur ce point. Lorsqu'une société ou une entité publique souhaite obtenir une AOT, c'est le service France Domaine qui calcule le montant de la redevance. Dès lors que France Domaine considère que la redevance demandée initialement n'a pas à être abondée pour l'occupation d'un bâtiment supplémentaire, il n'appartient pas au ministère de la défense de se prononcer.

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – Mais peut-être avez-vous connu des situations similaires et disposez-vous d'explications ou d'éléments d'explication ? La MRAI sait peut-être ce qui se fait en la matière...

**M. François Mius.** – M. Prouvost l'a rappelé, il s'agit d'une compétence exclusive de la direction régionale des finances publiques. Nous avons parfois été mis en difficulté pour avoir exprimé le moindre avis sur le sujet ! Aussi, nous nous astreignons aujourd'hui à un total devoir de réserve, et nous laissons ce dossier entre les mains du service France Domaine, qui est le seul compétent.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Je me permets d'insister, il est assez choquant que les douanes n'aient pu s'installer sur la base, à proximité d'Écomouv'. Vue de l'extérieur, cette situation est incompréhensible.

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – Sans compter qu'il n'y avait plus d'utilité pour le ministère de la défense à conserver des emprises sur ce site, exception faite des emprises que vous avez évoquées ! Si, pour le ministère et pour France Domaine, cela ne posait aucun problème de mettre un troisième bâtiment de 910 mètres carrés à disposition, qui plus est, gratuitement, j'ai réellement beaucoup de mal à comprendre...

**M. Stanislas Prouvost.** – Concernant le bâtiment complémentaire, un autre élément me vient à l'esprit, même s'il ne s'agit peut-être que d'un facteur périphérique.

Quand Écomouv' s'est installée sur le site, certaines entités du ministère de la défense y étaient encore présentes. Lorsque le bâtiment supplémentaire a été accordé, nous avons dû continuer à vider le site. On s'était également posé la question de l'installation de l'INSEE sur le site, qui n'a pas non plus connu de suite. Du point de vue du ministère de la défense, toute occupation du site était bonne à prendre, étant donné qu'il était vide : avoir des occupants sur le site tant qu'il n'est pas transféré aux collectivités permet, d'une certaine manière, de maintenir une activité, donc d'assurer, sinon un gardiennage, du moins une vie, ce qui évite les squats ou les intrusions. En tout cas, les intrusions peuvent être détectées assez rapidement.

Concernant la question de l'occupation du site par les douanes, la défense, pour ce qui concerne la partie que nous représentons, n'a pas été informée d'une réflexion des douanes quant à l'opportunité de s'installer ou non sur ce site.

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – À ce jour, les éventuels preneurs ou repreneurs d'autres bâtiments s'adressent-ils à Metz Métropole ou à la MRAI ? Concrètement, comment cela se passe-t-il ?

**M. Jean-Baptiste Saintot.** – Dans la mesure du possible, les demandes sont orientées vers Metz Métropole, qui, à terme, a vocation à gérer le site. Il arrive parfois que des requêtes soient formulées à l'autorité militaire, en l'occurrence au commandant de la base de

défense de Metz. Toutefois, en pareil cas, celles-ci sont instruites en coordination avec Metz Métropole.

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – Aujourd’hui, le site est-il totalement libéré par le ministère de la défense, à l’exception des quelques emprises indiquées ?

**M. Stanislas Prouvost.** – Tout à fait ! Le site est totalement libéré par le ministère de la défense depuis près de deux ans.

**M. Jean-Baptiste Saintot.** – Depuis l’été 2012 !

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – À votre connaissance, reste-t-il encore des bâtiments « intéressants » pour des entreprises ?

**M. Stanislas Prouvost.** – Oui, il reste les anciens locaux du commandement des forces aériennes. Il s’agit de bureaux aujourd’hui inoccupés. Il y a aussi une annexe de la base aérienne, qui n’est pas directement sur l’emprise de la base, à savoir le camp de Tournebride. Les collectivités concernées ont un projet de zone d’aménagement concerté, avec l’installation de divers commerces, notamment Decathlon.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Mes chers collègues, avez-vous d’autres questions ?...

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – Je reste sur ma faim concernant France Domaine... Je vais leur poser des questions !

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Je vous comprends !

Messieurs, je vous remercie beaucoup.

### **Audition conjointe de M. Jean-François Carencio, préfet, directeur de cabinet du ministre chargé de l’écologie du 23 avril 2008 au 25 novembre 2010**

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Mes chers collègues, nous auditionnons à présent M. Jean-François Carencio, préfet, directeur de cabinet de Jean-Louis Borloo, ministre de l’écologie, du 23 avril 2008 au 25 novembre 2010.

Monsieur le préfet, nous souhaitons notamment comprendre le processus décisionnel qui a conduit au choix d’un PPP, un partenariat public-privé. Comment s’est faite la répartition des compétences entre les ministères de l’écologie et du budget concernant la mise en œuvre d’un projet à visée environnementale et à incidence budgétaire ? Nous souhaitons également comprendre pourquoi l’écotaxe est devenue une sorte de taxe douanière.

Je vous informe que cette audition est ouverte au public et à la presse et qu’elle fera l’objet d’un compte rendu publié.

*(Conformément à la procédure applicable aux commissions d’enquête, M. Jean-François Carencio prête serment.)*

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Vous pouvez, si vous le souhaitez, présenter un petit exposé liminaire d'une dizaine de minutes, à la suite duquel le rapporteur, Mme Klès, et la présidente que je suis, ainsi que les autres membres de la commission, poseront leurs questions.

**M. Jean-François Carencio, préfet, directeur de cabinet du ministre chargé de l'écologie du 23 avril 2008 au 25 novembre 2010.** – Pour ce dont je me souviens, parce qu'on était quand même dans un tremblement de textes permanent, il s'agissait d'un texte ou plutôt d'une affaire très importante.

Je me souviens que ce texte avait été voté à l'unanimité et que déjà – c'est la même chose aujourd'hui –, et c'était l'une des solutions apportées, l'Afitf, l'Agence de financement des infrastructures de transport en France, était en grande difficulté. Pour l'ensemble du Gouvernement, et notamment pour l'équipe que j'animais sous les ordres de M. Borloo, trouver des recettes pour l'Afitf constituait donc un axe fort. On voit bien aujourd'hui ce qu'il en est.

Tous ceux qui ont participé à ce projet extrêmement difficile étaient enthousiastes. On avait le Graal ! L'idée était que les Allemands le faisaient, et cela leur rapportait beaucoup d'argent ; l'idée était que nous allions enfin taxer les camions étrangers qui passaient sur notre territoire – c'était l'objectif –, que tout cela allait être interopérable non pas au sens étranger mais avec les sociétés d'autoroutes – c'était l'objectif –, et que nous allions en plus pouvoir donner un peu d'argent aux départements de ce pays sans qu'ils fassent rien et sans que cela coûte. Il s'agissait donc d'un beau projet pour tout le monde. Pour tout le monde !

Je ne sais plus s'il s'agissait de la loi Grenelle 1 ou Grenelle 2. En tout cas, elle avait été votée à l'unanimité, tout comme la taxe carbone à l'époque.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Je pense que c'était la loi Grenelle 1.

**M. Jean-François Carencio.** – Oui, l'unanimité, c'était pour la loi Grenelle 1.

Je rappelle que la taxe carbone avait également été votée à l'unanimité. Dans l'ambiance de l'époque, il s'agissait de trouver des recettes « vertueuses », disait-on alors. Tels étaient les termes qui qualifiaient la taxe carbone comme l'écotaxe transport : une recette vertueuse. Je ne sais pas si on va y revenir ; après, c'est de la politique et ça ne me concerne pas. En tout cas, là-dessus, je rappelle qu'il y avait une unanimité nationale, et plusieurs fois.

Je n'étais pas là quand le Grenelle 1 a été voté. Quand je suis arrivé, le ministre m'a dit que c'était bien. Donc, je m'y suis plongé et mon boulot a été de pousser le sujet. Quels ont été les termes du débat ?

Tout d'abord, se rapprocher des douanes. C'est très clair. J'ai passé mon temps à essayer d'amener les douanes dans le sujet et d'arriver à désigner en commun une mission spécifique. Il me semblait, ainsi qu'à la DGITM, la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, qu'on n'y arriverait pas seuls et que ce ministère n'était pas fait pour recouvrer une taxe, qui s'analysait comme un droit indirect et qui serait, de toute façon, poursuivie ensuite par les douanes. Et on a monté cette mission commune. Cela, je m'en souviens bien.

Le deuxième sujet a très vite été : « comment fait-on ? » De manière unanime, je dois le dire, tout le monde a dit « PPP ». Je n'ai pas souvenir d'une seule voix à l'époque pour dire « MOP », ou maîtrise d'ouvrage publique. Moi qui connais bien l'administration, cela ne m'a pas choqué. J'ai d'ailleurs dit « PPP » comme tout le monde, car, pour être honnête, je pense que l'administration française est incapable de faire cela. Qu'on me donne des exemples équivalents de ce qu'a su faire l'administration française... Je pense qu'on en est incapable. Surtout qu'il fallait aller vite, parce qu'on se disait à l'époque qu'on aurait quelque chose sur le budget de l'Afitf à la fin de 2011.

On avait donc une mission qu'on a définie en commun. On avait des réunions communes avec le directeur général des douanes, Jérôme Fournel, et Daniel Bursaux. Je n'ai aucun souvenir – et donc, je crois que cela n'a pas eu lieu – d'un débat ou d'une discussion avec le ministre des finances de l'époque. Aucun !

Je répète donc que le choix du PPP apparaissait à tout le monde comme une évidence absolue. Ensuite, est venu le coût de ce qu'il représentait. Il me semble, selon mon souvenir, que c'était environ 250 millions d'euros.

Je n'ai volontairement pas lu de notes et de rapports, parce que je pense que c'est ainsi que l'on est le plus honnête et le mieux à même de pointer les choses les plus importantes. Le plus important me semble-t-il est de s'en remettre à ce qui était l'esprit de l'époque.

L'esprit, c'était donc le PPP et un niveau de taxe à 12 centimes... Moi j'étais pour 16 centimes, mais la mission m'a répondu qu'il ne fallait pas aller au-delà de 12 centimes. Il est évident que le rapport entre le coût et le bénéfice dépend du montant de la taxe au kilomètre. Mais on se disait « l'année prochaine, on sera déjà à 15 centimes, puis après à 16 centimes et on s'arrêtera quand on sera comme les coûts autoroutiers ». C'était cela le débat. Et, si vous êtes au niveau des coûts autoroutiers, ce n'est pas cher. Premièrement, on ne sait pas le faire et, deuxièmement, ce n'est pas très cher en PPP.

J'ajoute qu'il y a eu le débat sur les routes taxables pour les conseils généraux. Globalement, ils en ont demandé plus que ce qu'il fallait. Le débat a été de les restreindre et de leur dire que le dispositif n'était pas seulement fait pour les caisses des conseils généraux : il y a une philosophie ; il faut que ce soit une route avec certains critères, qu'il y ait un report possible sur le ferroviaire.

Le PPP apparaissait donc comme une évidence. Concernant le choix des PPPistes, on m'a très vite dit qu'il y avait trois équipes. J'en étais content. Il valait mieux en avoir trois qu'aucune ou une seule. Ensuite, ni les ministres ni moi-même n'avons mis le doigt dans le choix de la commission. En cinq ans de travail avec Jean-Louis Borloo, je ne lui ai pas parlé une seule fois d'un marché. Ce n'est pas son « truc » et ce n'est pas le rôle du cabinet d'un ministre de suivre les marchés publics des administrations. Nous avons respecté cette vision du rôle du ministre et de son cabinet sans aucune exception durant cinq ans.

Quand j'ai appris, après mon départ du cabinet, que la Sanef avait présenté un recours devant le Conseil d'État – Daniel Bursaux m'en a prévenu –, affirmant qu'elle avait été approchée, j'en ai été meurtri. Cela dit, chacun sait, et je n'en dirai pas plus, qu'un certain nombre d'officines vendent les rendez-vous qu'elles obtiennent par amitié avec tel ou tel responsable. Il n'est donc pas impossible qu'ils aient inventé quelque chose – je n'en sais rien –, mais j'en ai été très meurtri.

Sur le plan de l'honnêteté, on peut faire des bêtises, mais je pourrais confier à Daniel Bursaux toute ma richesse, je serais certain de la retrouver à la fin. J'en étais donc meurtri pour lui, et un peu pour moi, même si je n'étais pas en cause.

Je voudrais également dire un mot de l'affaire bretonne, afin de fixer les responsabilités de chacun. Au nom de Jean-Louis Borloo, qui avait présidé la première réunion, j'ai négocié avec ceux qui allaient ensuite porter les bonnets rouges fabriqués en Écosse. Nous nous sommes mis d'accord de manière très ferme et très claire sur un rabais de moins 40 %. Il y avait les régions périphériques comme l'Aquitaine, si je me souviens bien...

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – 25 % !

**M. Jean-François Carencio.** – En effet, 25 %... Il devait y avoir Midi-Pyrénées aussi et la Bretagne. Nous étions arrivés à moins 40 %, au nom de la gratuité. Le Premier ministre d'alors a jugé opportun, lors d'un débat budgétaire, je pense, de porter la réfaction de 40 % à 50 %.

Je le dis donc très simplement : j'ai le sentiment d'avoir été trompé deux fois. La première quand on est passé de 40 % à 50 % ; la seconde lorsque les Bretons ont lancé la rébellion contre cette taxe. Par deux fois, ils ont renié leur accord. Je le dis comme je le pense.

Aujourd'hui, moi, préfet de région, je porte des projets d'investissement pour les collectivités locales, pour le fer, pour le rail, pour la route, pour les canaux, et je n'ai plus un sou. Voilà la réalité de deux mensonges ! Je suis un peu violent mais on ne peut pas se parjurer comme ça !

Je pense profondément que l'administration française a commis une faute d'application après coup. Dès que je suis arrivé à Lyon, parce que je connaissais le dossier, j'ai réuni un comité régional d'application de la taxe transport rassemblant tous les participants : la grande distribution, le BTP, les camionneurs, les messageries. Je m'honore d'avoir, suivant une idée débattue dans cette commission, exonéré les camions laitiers. C'était une bêtise de les avoir inclus ou en tout cas de ne pas les avoir enlevés.

J'ai souvent demandé au Gouvernement d'instaurer de manière obligatoire ces comités d'application de l'écotaxe transport. Malheureusement, cela est resté de l'ordre de l'initiative individuelle. En tout état de cause, je peux vous dire qu'un accord général, avec des adaptations, avait été trouvé. C'est de chez moi qu'est partie l'idée de la forfaitisation en pied de facture comme l'exonération des camions laitiers. Vous pouvez interroger à ce sujet M. Sibou, président de la FNTR, la Fédération nationale des transports routiers. Au début, il n'était pas content, mais nous avons discuté.

Je suis donc doublement meurtri de ce qui est arrivé. D'abord, parce qu'ils étaient d'accord. Les circonstances ont changé, mais les accords, ce ne sont pas des contrats à la chinoise. Ensuite, parce qu'on aurait pu le faire quand même si on l'avait bien vendu, bien appliqué et bien fait.

Le seul report dont j'ai eu connaissance, c'est à la fin – quand on m'a dit qu'il n'y avait pas assez de transporteurs qui avaient souscrit l'abonnement et qui avaient pris le boîtier. Je me suis dit que c'était retardé de six mois, le temps que ça marche.

En résumé, le vote était unanime, personne n'a contesté le PPP, personne n'a trouvé que c'était cher – on savait que c'était évolutif et, en plus, on n'avait pas besoin de

payer l'investissement. J'ai fait les plus grands efforts pour associer la direction des douanes, puisque c'est elle qui allait opérer les contrôles et que ce n'est pas au ministère des transports de gérer les affaires financières, tout en conservant à la DGITM la responsabilité de faire avancer l'opération. D'ailleurs, je me rappelle que la direction des douanes était assez réticente au début, jugeant le projet compliqué. Compliqué, il l'était nécessairement ; on a même envisagé, à un moment donné, un système fondé sur des satellites plutôt que des portiques.

Je le répète : on trouve aujourd'hui que c'est cher. Mais c'est parce qu'on ne le met pas en service ou qu'on le fait à 12 centimes. Nécessairement, ce système aurait été étendu. S'il existait depuis trois ans, que croyez-vous que nous ferions aujourd'hui ? À l'évidence, nous augmenterions un peu le niveau de la taxe et nous étendrions son périmètre.

J'assume tout ce que j'ai décidé, notamment qu'il fallait le faire, qu'il fallait associer la douane et que le PPP n'était pas une mauvaise idée ; pourtant, en règle générale, je ne suis pas très favorable à ce type de truc, mais je ne savais pas comment faire autrement. Qui allait être maître d'ouvrage du projet ? Quel appel d'offres lançait-on ? La construction de portiques ? Et de toute façon, l'Afitf était déjà en faillite. Là, on ne payait rien et on avait 1 milliard d'euros par an, pour commencer. Qui n'aurait pas été pour ? Sans compter que, pour une fois, les étrangers allaient payer.

Je tiens à présenter une autre observation au sujet des pieds de facture et des transporteurs. En réalité, depuis des années, voire des décennies, toutes les mesures tendent à une concentration dans le secteur des transports, notamment les mesures environnementales. Le passage d'Euro 4, à Euro 5, à Euro 6, avec des camions qui valent 200 000 euros – c'est à peu près le prix des derniers tracteurs –, exclut les petits transporteurs. C'est pareil pour le système de l'écotaxe. Quant au système des quarante tonnes à l'essieu, le ministre Jean-Louis Borloo avait pris une position, avec laquelle j'étais d'accord, extrêmement hostile, mais il a été imposé par le Premier ministre, et c'est aussi de nature à favoriser la concentration.

Ainsi, la « rébellion » des petits transporteurs est l'aboutissement d'un long processus de concentration. Il y a aussi bien évidemment les règles européennes en matière de cabotage et de concurrence. J'ai la conviction que l'opposition manifestée par les petits transporteurs – on a vu que les gros étaient silencieux – est la conséquence non pas de la seule taxe transport, mais d'une succession de mesures qui aboutissent à des concentrations dans ce secteur. Au demeurant, ne faisons pas de comparaisons avec ce qui se passe actuellement avec Mory Ducros, qui est un messenger et qui n'est pas tout à fait un transporteur.

L'objectif, on le rappelle, c'est quand même de réagir à l'effondrement du fret SNCF. Je rappelle que, dans le même temps, et je m'honore d'avoir fait cela, parce que là aussi c'était unanime, il y avait le plan confié à RFF, Réseau ferré de France, pour la régénération des petites voies ferrées. C'était la création des trains d'aménagement du territoire. C'était le contournement de Nîmes et de Montpellier – je ne parle pas des TGV –, qui permettait de déverrouiller un système de fret.

Il y avait donc à la fois le développement du fret par régénération des voies, par les autoroutes ferroviaires alpines – dont on n'est toujours pas sorti –, c'était l'époque où on travaillait sur Bettembourg-Perpignan, et où on lançait l'autoroute ferroviaire Atlantique.

Toutes ces mesures formaient un ensemble d'une cohérence totale. Cette cohérence, je la défends très fortement devant vous. Cette cohérence, je le rappelle une fois de



plus, avait été celle de la nation. Ce n'était pas une idée... Borloo l'avait poussée, je l'avais appliquée, mais tout le monde était d'accord sur cette double cohérence : le fret avec ses investissements, ses autoroutes ferroviaires, cette relance de RFF sur les voies, avec des sommes considérables, le contrat de progrès qu'on avait signé à l'époque, et l'écotaxe transport. Personne, vraiment personne, n'imaginait qu'on n'arriverait pas au bout !

Je pense que ceux qui ont contribué à ce projet sont aujourd'hui meurtris, pour tout un ensemble de raisons. Surtout, ce sont souvent les mêmes qui pleurent misère pour faire des infrastructures !

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – La parole est à Mme la rapporteur.

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – Monsieur le préfet, vous avez dit : « on ne payait rien et on avait 1 milliard d'euros par an ». À ceci près que « on », est un pronom indéfini. Et il faut bien que quelqu'un paie.

Aussi, je voudrais vous demander si, indépendamment du fait que le PPP devait rapporter une recette, dont je ne doute aucunement qu'elle aurait été utilisée à très bon escient si elle avait été perçue, la question du coût s'est posée.

Autrement dit, a-t-on pensé qu'au-delà d'un certain coût, trop important par rapport à la recette attendue, la mesure ne serait pas mise en œuvre, parce qu'elle ne serait pas acceptable par la population et par les camionneurs ? Ou bien a-t-on considéré qu'on l'appliquerait de toute façon ?

**M. Jean-François Carencio.** – Les calculs qu'on a faits à l'époque étaient sur ce que payait l'utilisateur. Je me rappelle qu'on rapportait le coût de l'utilisation au kilo de petits pois et on disait aux Bretons : calculez ce que coûte, en réalité, le transport d'un kilo de votre viande jusqu'à Rungis. Rapporté au kilo transporté, ce coût ne représentait rien du tout, de sorte que tout le monde considérait cette taxe comme à peu près indolore pour le payeur final, c'est-à-dire pour le consommateur.

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – Ce calcul était-il fondé sur l'étude préalable ou sur les coûts figurant dans les contrats signés ?

**M. Jean-François Carencio.** – On parlait de la taxe elle-même et pas du coût de l'installation du taxeur, c'est-à-dire du système. A cette fin, de toute façon, ce sera entre 12 et 16 centimes du kilomètre. Si vous faites 16 centimes du kilomètre, rapporté au kilo de petits pois transporté de Bordeaux à Rungis, cela ne fait pas cher pour avoir 1 milliard d'euros ! Tel était le raisonnement.

Personne n'a contesté le fait que 250 millions d'euros – je pense que c'était le coût à l'époque – c'était très cher. Cela représentait 20 % du coût total. Mais on se disait que le taux diminuerait dans le temps. Est-ce cher, 20 % ? Oui, dans l'absolu, mais si le produit augmente, c'est moins cher. Cela n'a posé de problème à personne

Et puis, il y avait trois offres, dont aucune ne proposait 5 %. On m'a dit que les trois offres étaient à peu près équivalentes. J'ai su que l'une était présentée par un Italien, ce qui m'a un peu étonné. Il était accompagné par la SNCF et Steria.

Aujourd'hui, on trouve que c'est cher ; mais, à l'époque, je ne me souviens pas que quiconque l'ait dit.

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – Si on trouve aujourd'hui que c'est cher, c'est aussi parce qu'on n'a pas pu mettre en place la mesure : on a payé des infrastructures sans percevoir aucune recette.

**M. Jean-François Carencio.** – Exactement !

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – Il ressort de nos travaux, qui ne sont pas encore tout à fait terminés, que l'une des raisons du retard dans la mise en œuvre de l'écotaxe réside dans la grande complexité du système, ainsi que dans les contraintes et les exigences très importantes qui ont été fixées par les douanes en matière de contrôle.

**M. Jean-François Carencio.** – Oui ! Les douaniers voulaient faire des contrôles, j'en ai le souvenir très précis.

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – À un moment ou à un autre, la cellule interministérielle qui était en place a-t-elle envisagé que les contrôles soient réalisés de façon plus pragmatique, avec moins de technologie et un peu plus d'humain, à un coût moindre et d'une manière plus facile à mettre en œuvre ?

**M. Jean-François Carencio.** – À aucun moment ils ne l'ont dit.

L'objectif, au ministère des transports, était d'amener les douanes « dans le bateau ». Or les douanes y allaient à reculons, parce que, pour être honnête, ils « faisaient les douaniers de base », même au plus haut niveau.

Notre ambition était que le système fonctionne. Peut-être n'avons-nous pas assez regardé le volet douanier. L'objectif était qu'ils signent.

Par deux fois, madame la rapporteur, vous avez attiré mon attention sur le coût de la collecte. Personne n'a considéré qu'à 20 % c'était cher. Dans le débat politique, il n'est jamais venu à mes oreilles...

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – À l'époque.

**M. Jean-François Carencio.** – ... à l'époque, oui, que c'était cher.

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – Reste que la mise en œuvre très retardée de l'écotaxe est liée notamment aux contraintes techniques.

**M. Jean-François Carencio.** – Je n'en sais rien. Je n'étais plus là, puisque je suis parti en novembre 2010. Je pense que le marché n'était pas signé. Après ...

L'important, c'est d'avoir un capitaine dans le bateau qui a un objectif et qui accepte des contraintes.

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – Justement : pensez-vous, *a posteriori*, que la cellule mise en place était suffisamment armée, et son capitaine avec elle, pour tenir le cap, y compris dans la tempête ? Je pense à la DGITM, aux douanes et à la mission de la tarification.

**M. Jean-François Carencio.** – Il me semble que la mission ne s'est pas donné pour but d'arbitrer : l'arbitrage appartenait aux représentants du politique.

La mission était-elle suffisamment forte ? J'ai envie de répondre non, si j'en juge par la difficulté qu'on a eue pour la constituer et y faire venir les douanes... L'autre sujet, c'est que le ministre des finances n'a peut-être pas été assez impliqué. Le directeur des douanes en référerait peut-être à son cabinet, je l'espère du moins.

En tout cas, le DGITM en référerait à son cabinet suffisamment, mais pas plus que ce qu'il fallait. À partir du moment où le politique a décidé, où l'Assemblée a voté, où c'est un sujet de la nation, que personne ne conteste le PPP, cela devient une affaire technique. On l'a peut-être trop considéré comme une affaire technique. Ce n'est pas impossible. Mais le reproche principal que je fais s'adresse à ceux, y compris les parlementaires, qui ont donné leur accord et qui l'ont ensuite retiré. Pour un fonctionnaire, c'est un peu compliqué à accepter.

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – Au sujet du PPP, vous avez été on ne peut plus clair : pour vous, la procédure n'a pas posé le moindre problème.

**M. Jean-François Carencio.** – En effet.

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – En ce qui concerne son périmètre, pensez-vous toujours, *a posteriori*, qu'il fallait y inclure le recouvrement de la taxe ?

**M. Jean-François Carencio.** – Oui !

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – Ne pensez-vous pas qu'il aurait été plus simple de l'en exclure ? Je pense aussi aux contraintes de contrôle demandées par les douanes.

**M. Jean-François Carencio.** – Dans mon souvenir, la douane ne le voulait pas. Comment le recueillir ? On ne pouvait pas bloquer les transporteurs pour les contrôler. Ils s'équipaient d'un boîtier, parcouraient la France et on leur envoyait la facture. C'était le principe. Il n'y avait pas de contrôle physique.

J'ai l'occasion d'organiser de temps en temps des contrôles physiques de douanes, c'est la croix et la bannière. Pour contrôler un camion, il faut trouver une aire d'autoroute ! Aujourd'hui, en France, il n'y a plus de contrôle de police et plus de contrôle douanier. Il faut trouver des systèmes automatiques.

Je n'imagine pas que les douaniers aient pu arrêter les véhicules à la frontière. Les Suisses le font, mais c'est un petit pays et vous payez une fois par an votre vignette.

Il me paraissait donc naturel que le système de contrôle soit automatique et qu'il entre dans le périmètre du PPP. En tout cas, cela n'était pas un projet douanier, je peux vous le dire.

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – Comment est-ce devenu un projet douanier ?

**M. Jean-François Carencio.** – Parce que nous, on a voulu impliquer les douanes car il n'est pas possible que le ministère des transports recouvre des droits indirects.

Ce n'est pas dans les attributions d'un contrôleur de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). Les droits indirects, ce sont les douanes. C'est peut-être trop simple, mais je ne vois pas quelle autre solution on avait.

Et puis l'Allemagne avait un système équivalent en PPP qui fonctionnait bien pour un produit de 4 milliards d'euros, et sans contestation ! On cite toujours l'exemple de l'Allemagne, on a voulu faire comme eux et on a échoué ! La question est pourquoi ? Ce n'est pas dû au choix du système, mais à la mise en œuvre qu'aurait dû être plus rapide. Le délai de mise en route a été quelque peu « mortel », j'en suis convaincu.

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – Ce délai de mise en route, une fois de plus, est tout de même fortement lié au fait qu'aucune montée en puissance progressive n'était prévue puisque les douanes exigeaient à la fois un sur 1 million en fausse détection et 99,75 % en taux de recouvrement. Autrement dit : zéro faux positif et zéro faux négatif, si je puis m'exprimer ainsi.

**M. Jean-François Carencio.** – La preuve, c'est qu'on n'a pas fait en Alsace ce qu'on devait faire.

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – On est bien d'accord !

**M. Jean-François Carencio.** – On aurait fait un effort d'explication tout au long du processus, ça aurait été préférable.

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – C'est bien possible.

**M. Jean-François Carencio.** – Et puis les personnes concernées avaient tenu parole, ça aurait été mieux aussi.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – La parole est à M. Éric Doligé.

**M. Éric Doligé.** – Monsieur le préfet, vous avez de la chance : vous êtes doublement meurtri. Moi, je le suis au moins septuplement ! Il y a donc un certain nombre de raisons pour lesquelles je ne suis pas du tout satisfait de ce dossier, et je vous remercie d'avoir été clair et précis dans votre expression.

D'abord, je suis meurtri parce que l'État perd 1 milliard d'euros alors que nous en avons besoin.

**M. Jean-François Carencio.** – Je l'ai dit juste avant que vous n'arriviez.

**M. Éric Doligé.** – Chaque année, ça sera un peu plus difficile.

Ensuite, le citoyen devra payer à un moment ou à un autre ce milliard si l'on veut réaliser les opérations. On sait bien que l'Atif rencontre un certain nombre de problèmes et qu'on ne pourra pas réaliser certaines opérations, ce qui parallèlement nous empêchera de donner du travail à des entreprises en cette période difficile : 1 milliard d'euros sur le marché, ça permet quand même de réaliser pas mal d'opérations.

**M. Jean-François Carencio.** – C'est 10 000 emplois !

**M. Éric Doligé.** – Voilà !

En outre, j'ai été doublement meurtri quand vous avez parlé des départements, je suis d'ailleurs arrivé juste à ce moment-là. Depuis je me suis calmé, cependant vous avez évoqué les départements en des termes qui n'étaient pas très sympathiques. Peut-être ai-je mal compris le sens de votre phrase, mais vous avez dit : « un peu d'argent pour les départements qui n'ont rien à faire » !

**M. Jean-François Carencio.** – Qui n'ont rien à faire pour le percevoir. On peut être d'accord sur cette phrase.

**M. Éric Doligé.** – Chacun sait que si le budget de l'État va mal, les choses ne vont pas bien non plus pour les départements. Pour ma part, j'essaie de voir comment je peux récupérer ces sommes auprès de l'État. Il faut toujours espérer...

Par ailleurs, vous avez souligné une incohérence dans la mesure où cette taxe avait été adoptée à l'unanimité. Effectivement, comme vous, je trouve ce constat particulièrement décevant : on est capable de voter tous un texte précis, qui apporte des évolutions intéressantes, mais qu'on est aussi capable de se renier après. C'est d'ailleurs ce qu'on est en train de faire pour la clause de compétence générale depuis tout à l'heure. Ce qui prouve bien que l'on peut voter des décisions importantes et finalement revenir sur elles assez rapidement.

Je souhaite aborder en aparté un sujet que je vous reproche un peu : celui des deux fois quatre voies, quand vous étiez directeur de cabinet de Jean-Louis Borloo au ministère de l'écologie.

**M. Jean-François Carencio.** – C'est-à-dire ?

**M. Éric Doligé.** – Je veux parler de l'interdiction de construire des deux fois quatre voies sur les autoroutes, décision que l'on subit toujours. J'y pense parce que, à Orléans, on avait un bout de voirie à faire.

**M. Jean-François Carencio.** – Si cette décision a été prise pendant que j'étais directeur de cabinet, j'ai donc validé cette position et je l'assume.

**M. Éric Doligé.** – Pour en revenir au sujet de l'écotaxe, j'espère que nous parviendrons à sortir de cette situation de blocage, car on ne peut pas continuer comme ça. Monsieur Carencio, pensez-vous qu'il y ait une sortie possible ?

**M. Jean-François Carencio.** – D'abord, je voudrais publiquement, pour le procès-verbal, dire que je me suis mal exprimé en ce qui concerne les départements lorsque j'ai dit qu'ils n'avaient rien à faire. Ma phrase était peut-être elliptique, mais j'ai voulu dire qu'ils n'avaient rien à faire pour récupérer le produit de la taxe.

**M. Éric Doligé.** – Vous êtes absous !

**M. Jean-François Carencio.** – Vous me demandez s'il est possible de s'en sortir, s'il y a des solutions. Je ne suis pas un politique et j'essaie de ne pas faire de politique.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Vous êtes préfet de la République !

**M. Jean-François Carencio.** – Exactement, je vous ai d'ailleurs raconté mon arrivée en Haute-Savoie.

Premièrement, on a des infrastructures. Pour avoir été trois fois préfet de région, je peux décrire dans ces trois régions quelles sont les infrastructures nécessaires, qu'elles soient ferroviaires, aériennes dans certains cas, routières ou fluviales. Il est impensable que l'on arrive à tout financer par des impôts directs. À mon avis, ce n'est même pas la peine d'essayer.

Quelles sont les solutions ? Le premier, et je m'en félicite, j'avais proposé l'allongement d'un an des concessions : l'allongement « vert ». Il y a eu des débats très houleux avec les sociétés d'autoroutes.

J'avais lancé l'augmentation de la redevance, je m'y suis cassé les dents. En tout cas, le gouvernement de l'époque n'a pas voulu me laisser aller au-delà, voire aller au contentieux. Nous avons également initié une petite augmentation de la taxe d'aménagement du territoire.

Ce gouvernement vient d'augmenter de deux ans la durée des concessions pour financer d'autres projets, surtout des petites sections adjacentes plutôt qu'un vrai travail de verdissement de l'itinéraire déjà concédé. Bruxelles ne nous laissera vraisemblablement pas aller au-delà.

Pour ma part, je défends depuis très longtemps, comme je l'ai fait pour les barrages, l'idée d'une remise en concession à nouveau pour cinquante ans des autoroutes en adossement multimodal. C'est-à-dire que celui qui prend l'autoroute A1 finance le canal Seine-Nord et que celui qui prend l'autoroute A7, au sud de Lyon, finance le contournement ferroviaire de Lyon.

Soit on remet en concession comme sur les barrages et là, le danger de cette affaire, c'est Bruxelles avec aussi sur l'appel à concurrence un risque d'entente. Soit, d'autorité, passe par la loi, mais il faut l'accord de Bruxelles. Soit on prolonge de cinquante ans et on impose aux concessionnaires de l'adossement multimodal. Je ne vois pas d'autres solutions.

Je ne crois pas une seconde que l'on renationalisera les autoroutes. Par conséquent, la seule alternative, c'est la prolongation des concessions, d'une manière ou d'une autre, ou la taxe transport, en l'appliquant différemment. Il faudra bien l'adapter et changer quelque chose faute de quoi on n'aura rien !

Je rappelle le caractère absolument indispensable des infrastructures à réaliser. On a dit : on va faire payer les régions. Elles n'ont pas d'argent non plus ! Il faut prendre l'argent de la manière la plus indolore possible, et il y a deux façons pour ce faire : soit la longueur, soit la largeur, c'est-à-dire le périmètre de la perception ou la longueur de la perception.

**M. Éric Doligé.** – L'allongement des concessions vient d'être plus ou moins accordé.

**M. Jean-François Carencio.** – Pour deux ans !

**M. Éric Doligé.** – Oui, mais il n'y a toujours pas de programme derrière ?

**M. Jean-François Carencio.** – Si, il y a de petits programmes comme l'A480 à Grenoble. Après, vous avez éventuellement des concessions nouvelles, comme l'autoroute du Chablais.

Le schéma de l'écotaxe transport est un schéma autoroutier payant – pas par les mêmes et pas par tout le monde. Ce n'est pas une invention. De toute façon, on n'avait rien inventé à l'époque, mais on était content de le faire. On pensait qu'on travaillait bien pour le pays.

Vous dites avoir été septuplement meurtri ; moi, je dis que je suis durablement meurtri. Je le dis pour le procès-verbal, j'ose dire ce que je pense : j'ai du mal à admettre que, en Bretagne, des gens qui avaient donné leur accord se soient révoltés contre cela.

Je le dis comme je le pense, parce ce n'est pas bien. Je le répète, ils avaient donné leur accord.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Vous visez les élus ?

**M. Jean-François Carencio.** – Non, il n'y avait pas que les élus. Il y avait le même collectif – un président de ceci, un président de cela, etc. –, ils étaient tous là et, à la fin, ils ont donné leur accord. Et quand ils ont donné leur accord à moins 40 %, ils sont allés voir le Premier ministre qui a dit moins 50 %, et ils ont de nouveau donné leur accord. Et quand la taxe arrive enfin, ils disent non !

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Je me demande si l'erreur n'a pas été de vouloir faire absolument cette refacturation forfaitaire. On n'avait pas s'en occuper, c'était un élément du prix. La refacturation, cela n'existe dans aucun autre pays. Les gens n'ont pas compris, par exemple, qu'on puisse être facturé sans être vraiment passé par le réseau taxable. La facturation forfaitaire, cela posait des problèmes.

**M. Jean-François Carencio.** – C'est possible.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – C'est nous qui avons légiféré, mais je pense que nous n'aurions pas dû, que nous aurions dû laisser cela en l'état. Les transporteurs auraient forcément refacturé au chargeur le coût de l'écotaxe.

**M. Jean-François Carencio.** – Vous entrez là dans le débat entre les petits transporteurs et les gros transporteurs, débat qui n'est pas traité en France...

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – C'est vrai !

**M. Jean-François Carencio.** – ... qui n'est pas clair. Toutes les mesures, je le répète, tendent à la concentration...

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – C'est vrai !

**M. Jean-François Carencio.** – ... depuis des années, depuis que je connais le secteur.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Et les élus ont tout confondu : ils ont confondu l'écotaxe et la refacturation. Une grande partie d'entre eux n'ont rien compris. Je vous le dis !

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Vous n'avez rien à ajouter sur le rôle particulier de M. Jean-Louis Borloo, sur sa patte personnelle dans cette affaire ?

**M. Jean-François Carencio.** – Elle a été faible. Une fois votée, c'est une affaire dont on rendait compte plus au cabinet du Premier ministre me semble-t-il qu'au ministre lui-même. C'était un mode de fonctionnement du ministère à l'époque. Et M. Bussereau, notamment, appuyait complètement la mesure quand j'y étais.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Nous allons l'auditionner, ainsi que Nathalie Kosciusko-Morizet.

**M. Jean-François Carencio.** – Ce n'étaient pas des choses dont on discutait tous les deux. Pourtant, je rappelle qu'à l'époque, les ministres n'avaient pas la signature.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – J'ai une dernière question : est-ce que vous trouvez que l'administration, d'une manière générale, est formée pour traiter ce type de PPP, a vraiment les capacités de le faire ?

**M. Jean-François Carencio.** – S'agissant des administrations des ministères, la réponse est non. C'est pour cette raison qu'il y a une mission à Bercy.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Vous parlez de la Mapp ?

**M. Jean-François Carencio.** – Oui !

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – La Mapp s'est d'ailleurs beaucoup trompée, parce que l'évaluation préalable s'est révélée très en deçà des chiffres réels. Malgré tout, je la défends.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Moi, je ne la défends pas !

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Je ne m'en souvenais plus !  
(*Sourires.*)

**M. Jean-Pierre Sueur.** – L'évaluation préalable se déroule toujours à un moment où l'on ne dispose pas des moyens d'évaluer. C'est terrible ! Quand se présente une possibilité de PPP ou une possibilité de marché classique, au moment où vous faites l'évaluation préalable, vous ne savez pas qui serait candidat pour un PPP et à quelles conditions, qui serait candidat pour un marché classique et à quelles conditions. C'est pourquoi je trouve qu'il n'est pas très efficace de disposer d'une évaluation préalable. D'ailleurs, quand on lit cette prose, elle est parfois un peu creuse.

**M. Jean-François Carencio.** – En tout cas, les administrations ordinaires me paraissent mieux formées qu'auparavant – il y a moins de scandales, il n'y en a d'ailleurs quasiment plus, il y a éventuellement des erreurs. Il est vrai que la tendance est de dire : « La Mapp nous a dit qu'on pouvait y aller. »

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – La Mapp fait du lobbying ! Entre nous, je ne l'ai pas souvent entendue dire non dans les évaluations préalables.

**M. Jean-François Carencio.** – Tout à fait !

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Ce sont cinq personnes. Quand on regarde bien, tous les projets dérapent, c'est-à-dire que les prix sont supérieurs aux évaluations préalables.



**M. Éric Doligé.** – Je ne suis pas d'accord. Vous avez peut-être des exemples, moi j'en ai d'autres.

**M. Jean-François Carencio.** – Au-delà des prix, la mode en France était au PPP.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – À l'étranger aussi.

**M. Jean-François Carencio.** – Je ne sais plus quand ça a commencé, il y a eu un pic. Peut-être que c'était...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – En 2003 en 2004.

**M. Éric Doligé.** – Il y a dix ans !

**M. Jean-François Carencio.** – Voyez ce qu'on paye aujourd'hui avec les gendarmeries !

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – C'est vrai ! Et avec les prisons !

**M. Jean-François Carencio.** – Sur cette affaire-là, je ne suis pas sûr qu'on sache le faire.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Monsieur le préfet, ce que vous dites est très important. D'ailleurs, le Conseil constitutionnel, dans sa sagesse, avait dit, dans la décision qu'il a rendue sur la première ordonnance relative aux PPP – décision qui a fait date –, que ceux-ci étaient utiles en cas de complexité ou d'urgence. Après, on a cherché à les généraliser dans certains domaines. Je crois que c'est un instrument utile – je ne dirai jamais que c'est inutile –, mais je ne suis pas sûr que sa généralisation soit une bonne chose.

**M. Jean-François Carencio.** – Dans l'administration, les PPP ont été très à la mode ces quatre dernières années, puis on est revenu à l'achat des véhicules. La location, c'est une sorte de PPP.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – C'est vrai.

À l'étranger, on a bien vu que, partout, les écotaxes ont fait l'objet de PPP.

**M. Jean-François Carencio.** – Encore une fois, personne n'a imaginé un instant qu'on le ferait en dehors d'un PPP.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Ça, c'est clair. Et quand on compare avec ce qui s'est passé à l'étranger, ce n'est pas plus cher.

**M. Jean-François Carencio.** – Nous, on se voyait déjà à 19 centimes, je vous le jure.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Le système aurait pu, un moment donné, concerner l'ensemble des véhicules, non pas seulement les camions.

**M. Jean-François Carencio.** – Voilà les souvenirs que j'en ai, ils sont assez précis. J'essaie de bien défendre mes ministres bien évidemment et d'assumer ce vers quoi j'ai poussé.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Merci beaucoup, monsieur le préfet.

*La réunion est levée à 18 h 50.*

**Mercredi 9 avril 2014**

- Présidence de Mme Marie-Hélène des Esgaulx, présidente -

*La réunion est ouverte à 14 h 36*

**Audition de M. Frédéric Cuvillier, ancien ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche**

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Nous auditionnons aujourd’hui M. Frédéric Cuvillier, qui a été ministre délégué chargé des transports des deux gouvernements Ayraut.

Monsieur le ministre, vous êtes entré en fonction après le choix du PPP et l’attribution du marché à Écomouv’. Vous avez eu néanmoins à gérer le contrat dans sa phase finale : les reports successifs et l’absence de mise à disposition du système, puis la décision de suspension de l’écotaxe.

Qui a décidé, et pour quels motifs, de ne pas accorder la mise à disposition ? Quel est votre regard sur la suspension actuelle, l’état des relations avec Écomouv’ et son consortium bancaire et, enfin, les conséquences, notamment financières, de cette situation ? Quel rôle votre ministère a-t-il joué dans la décision de suspension ?

Je vous informe que votre audition est ouverte au public et à la presse. Elle fera l’objet d’un compte rendu publié ainsi que d’une captation vidéo, retransmise sur le site internet du Sénat.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d’enquête, M. Frédéric Cuvillier prête serment.*

**M. Frédéric Cuvillier, ministre délégué chargé des transports.** – Votre commission d’enquête porte sur les modalités du montage juridique et financier ainsi que l’environnement du contrat retenu pour l’écotaxe poids lourds. Or, vous avez eu la bonté de le rappeler, je suis entré en fonction en mai 2012, postérieurement à la signature du contrat. Très rapidement, on m’a informé qu’il en coûterait plusieurs centaines de millions d’euros à l’État de le dénoncer.

Ma mission consistait à mettre en œuvre l’écotaxe poids lourds, votée dans la loi Grenelle de l’environnement. Son application avait été repoussée à plusieurs reprises. À mon arrivée au ministère, j’ai hérité du décret du 6 mai 2012, dont la date n’est rien moins qu’anodine, et qui était unanimement critiqué par la profession. De fait, le texte était insuffisamment protecteur pour un secteur fort de 40 000 entreprises et 400 000 salariés. Il me fallait donc proposer des modalités simples, sûres et solides ; je me souviens de nos débats constructifs au sein de votre assemblée.

L'inquiétude des professionnels était légitime : le décret du 6 mai 2012, outre qu'il était inapplicable, fragilisait l'économie de l'ensemble du secteur routier. Un travail de simplification était indispensable. L'écotaxe, faut-il le rappeler, a été votée par le Parlement à l'unanimité. Et la loi doit s'appliquer, pourvu qu'elle soit applicable... La solution consistait à s'assurer – ce fut fait par la loi du 23 avril 2013 – que le chargeur, et non le transporteur, paie. Le Conseil constitutionnel a validé ce texte. À compter de cette date, mon souci a été, par la publication de nombreux décrets et arrêtés, d'offrir un dispositif juridiquement sûr, faisant l'objet d'un suivi par des observatoires régionaux. Un dispositif évolutif, également, et souple, car il s'agissait d'une grande révolution en matière de transport et de fiscalité écologique. J'ai souligné ce point dans la lettre que j'ai alors adressée aux préfets : il fallait repérer les éventuelles scories et limites du système pour y remédier.

Ensuite, nous avons connu des reports successifs. Nous avons décidé le premier, du 20 juillet 2013 au 1<sup>er</sup> octobre 2013, à la suite du rapport d'avancement d'Écomouv' qui laissait entrevoir les imperfections du système et, donc, l'impossibilité de le valider ; nous ne pouvions imposer aux professionnels un dispositif dont la fiabilité n'était pas assurée. À cette occasion, nous avons signalé à Écomouv' que les dispositions contractuelles relatives aux retards s'appliqueraient. Nous supprimions également l'expérimentation alsacienne pour ouvrir une phase nationale d'essai au mois de juillet. Dans ce cadre, la vérification d'aptitude au bon fonctionnement (VABF) a commencé en avril 2013 ; mon cabinet et moi-même avons suivi l'avancée des travaux et, surtout, l'enregistrement des professionnels. Une étape importante a été franchie le 19 juillet 2013 avec l'ouverture de l'enregistrement pour les redevables abonnés auprès des sociétés habilitées de télépéage. Dans le même temps, nous avons procédé à la publication de décrets, par exemple sur les droits et obligations des redevables et les modalités d'information des sociétés habilitées.

Ainsi la phase d'essai à l'échelon national, sur la base du volontariat et sans perception de la taxe, a-t-elle été lancée le 29 juillet 2013. Nous avons alors constaté que le dispositif n'était pas encore stabilisé. D'où notre décision d'un second report du 1<sup>er</sup> octobre 2013 au 1<sup>er</sup> janvier 2014, pour préserver la crédibilité de l'écotaxe.

Le 5 septembre 2013, le Gouvernement a donc été contraint de reporter l'entrée en vigueur de la taxe poids lourds au 1<sup>er</sup> janvier 2014, là encore pour sécuriser la démarche. L'arrêté a été publié le 5 octobre. Durant cette période, nous avons accéléré le processus d'enregistrement des poids lourds. Le 15 octobre a débuté l'enregistrement des véhicules non abonnés directement auprès d'Écomouv' ; depuis, l'ensemble des professionnels dispose de la possibilité de s'enregistrer soit auprès d'une société habilitée de télépéage soit auprès d'Écomouv'.

La décision de suspension a été prise dans une situation particulièrement agitée. Le 29 octobre, des mouvements d'incompréhension, d'inquiétude, se sont exprimés en Bretagne. Le Parlement a été saisi.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Qui a pris la décision de suspendre l'écotaxe ?

**M. Frédéric Cuvillier.** – Le Premier ministre ; nous avons compris et accompagné sa décision. D'autant que les députés ont lancé une mission d'information sur l'écotaxe, présidée par M. Chanteguet, le Sénat décidant quant à lui de se pencher sur le cadre contractuel.

Suspension ou application de l'écotaxe, il nous fallait rester attentifs à la vie du contrat. En effet, celui-ci existe et demeure opposable. La procédure de vérification complémentaire devait être menée. Ce fut le cas le 22 novembre 2013. Mes services ont indiqué à Écomouv' que les défauts majeurs identifiés avaient pu être corrigés ; mais ils constataient l'absence de l'homologation des chaînes de collecte des données et de contrôle, qui était pourtant prévue par le contrat. La décision d'homologation ayant été prise dans les premiers jours de janvier, la validation de l'aptitude au bon fonctionnement est intervenue les jours suivants. La vérification de service régulier a pris la forme d'un rapport rendu à l'État le 20 janvier 2014, que nous avons deux mois pour étudier attentivement. Le ministère et le consortium ont à ce moment-là engagé des discussions pour tirer toutes les conséquences de la suspension de l'écotaxe, qui ouvre une période nouvelle, non inscrite dans le contrat initial. Nous avons souhaité la signature d'un accord actant le préjudice subi par l'État du fait des reports successifs, reconnaissant la conformité du dispositif par rapport aux prescriptions du contrat et comportant une suspension des obligations de paiements par l'État.

Voilà les initiatives que nous avons prises avec la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) et les ministères concernés pour préparer l'entrée en vigueur et, lorsque la taxe a été suspendue, pour revoir les relations contractuelles avec Écomouv'.

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – Même si vous n'étiez pas ministre à cette époque, vous avez certainement eu connaissance de l'étude préalable relative à l'écotaxe. Il apparaît que les délais avaient été largement sous-estimés, de même que les coûts, initialement évalués entre 250 et 300 millions d'euros. A qui doit-on imputer ces dérapages ? Aux exigences renforcées de l'État en matière de contrôle et de perfection de l'outil technique ? À Écomouv' qui aurait sous-évalué le temps nécessaire à la mise au point de l'outil technique et au déploiement des interfaces ? Ou à une combinaison des deux ? Peut-être ne pourrez-vous pas répondre directement à la question dans le cadre de cette audition publique, mais pensez-vous qu'Écomouv' a plus ou moins volontairement réduit les délais nécessaires pour satisfaire le cahier des charges de l'État ? Bref, disposez-vous d'éléments vous autorisant à penser que la sincérité n'a pas été au rendez-vous ?

**M. Frédéric Cuvillier.** – Peu de réponses, je le crains, à ces nombreuses questions. Et ce, pour une raison simple : la date à laquelle j'ai pris mes responsabilités de ministre délégué. Ma préoccupation était de garantir la solidité des relations contractuelles entre l'État et Écomouv'. Confronté dans de nombreux programmes, notamment d'infrastructures, au recours aux PPP, je voulais m'assurer que cette procédure garantissait les intérêts de l'État. J'ai constaté que la Mission d'appui aux partenariats public privé (Mapp) avait, en son temps, rendu un avis favorable.

Le dépassement des délais s'explique par le caractère très novateur d'un dispositif qui, encore une fois, avait été lancé par d'autres. Peu importe, la responsabilité me revenait d'honorer la parole de l'État puisque la Mission d'appui n'avait relevé aucune anomalie. L'écotaxe a beau avoir été suspendue, la prise de conscience est là : il faut un autre mode de financement des nouvelles infrastructures de transport. Les utilisateurs, y compris étrangers, doivent y contribuer.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – C'est une question de directives européennes, on peut le dire !

**M. Frédéric Cuvillier.** – Tout à fait ! Les États membres sont en train de mettre en œuvre l'écotaxe sous des formes différentes. L'acceptabilité, c'est peut-être là que le bât a blessé. J'ai souvenir d'avoir vu ériger des portiques alors même que les élus locaux et la population ignoraient tout de leur utilité finale. Manifestement, il y a eu un défaut d'explication, de pédagogie autour de l'écotaxe.

Le dispositif est complexe, la Mappm l'a souligné. D'où le recours au PPP. La complexité peut expliquer l'évolution des coûts, d'autant que le consortium n'avait aucune expérience en ce domaine.

Une offre insincère ? Rien ne me permet d'en juger. A Écomouv' de répondre à cette question. Quoi qu'il en soit, Écomouv' n'avait pas intérêt à multiplier les reports, le contrat prévoyant des pénalités.

Des exigences supplémentaires ou excessives de la part de l'État ? Non, nous avons été simplement rigoureux sur la vérification afin que la crédibilité du dispositif et des factures reçues par les routiers ne puisse être questionnée dans les médias.

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – C'est tout à fait respectable : l'État ne peut évidemment pas se permettre de facturer à tort et à travers. Cependant, exiger un taux gigantesque de recouvrement de 99,9 %, n'était-ce pas trop ?

Écomouv' affirme avoir appris la décision de suspension par les médias... De votre côté, avez-vous eu le sentiment d'être tenu à l'écart des informations par le consortium ?

**M. Frédéric Cuvillier.** – Je questionnais la DGITM sur l'évolution du dossier, en particulier sur la progression de l'enregistrement des professionnels, car beaucoup de retard avait été pris. L'essentiel, à mes yeux, était que la taxe n'entre pas en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2014 sans que les professionnels aient été bien préparés. Je pense notamment aux transporteurs étrangers : j'ai écrit à mes homologues européens pour qu'ils informent leurs ressortissants dans le secteur visé. La publicité autour de l'écotaxe aurait pu être beaucoup plus précoce. Nous avons vu aussi ce qui se passait dans les régions ; les portiques n'y résistaient pas... Des échanges ont eu lieu bien sûr à ce sujet avec notre partenaire.

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – À cause des reports successifs, dont les premiers sont le fait d'Écomouv', l'écotaxe allait entrer en vigueur et fonctionner en réel du jour au lendemain. Ce n'est pas ce qui était prévu : l'État avait voulu une expérimentation alsacienne et une phase d'essai sans perception de la taxe. Cela a certainement pesé dans le déclenchement des incendies de portiques. Question corollaire, dans vos discussions avec les camionneurs, avez-vous senti des points de blocage ? Qu'est-ce qui a déclenché la fronde contre l'écotaxe ?

**M. Frédéric Cuvillier.** – L'État n'a pas formulé d'exigences supplémentaires, je le répète ; il a entendu appliquer le contrat signé. La survenue d'erreurs majeures était perturbante. D'où la décision de report de juillet à octobre : nous ne pouvions pas laisser planer le doute en l'absence de garanties d'Écomouv'.

Les professionnels, dans leur grande majorité, ont abordé la discussion de manière constructive après l'annulation du décret du 6 mai 2012. Leurs inquiétudes étaient justifiées ; je le savais, ayant eu un père routier à son compte. Ils ont compris notre volonté de ne pas pénaliser leur activité économique. Ensuite seulement, cela s'est délité ; des messages fort

éloignés de la réalité ont été lancés par des personnes qui, souvent, n'étaient même pas soumises à l'écotaxe. Et la question s'est fondue dans un mouvement général de protestation : l'écotaxe arrivait au mauvais moment. Loin de moi l'idée d'affirmer que le dispositif était parfait ; j'avais du reste demandé aux observatoires régionaux de dresser la liste des difficultés. Nous aurions pu, au fil du temps, procéder aux ajustements nécessaires, mais cela n'a pas été entendu.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Concrètement, le retard qu'a pris Écomouv' est de l'ordre de six mois, neuf mois ?

**M. Frédéric Cuvillier.** – Je pense que lorsque nous avons décidé un nouveau report le 20 octobre, il était clair que la solidité de l'écotaxe allait poser problème.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Écomouv' n'était pas prête en juillet, l'était-elle en octobre ?

**M. Frédéric Cuvillier.** – Non plus, il restait des imperfections. Mais je vous parle d'acceptabilité...

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Ils ont été prêts plutôt fin novembre, les défauts majeurs étaient alors à peu près corrigés ?

**M. Frédéric Cuvillier.** – Oui.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Ce qui compte pour nous, c'est de savoir si la mise à disposition va ou non intervenir, car les coûts ne seront pas les mêmes. La question fait-elle partie de vos discussions ? D'après Capgemini, conseil de l'État, un retard de six mois pour un projet aussi complexe n'a rien d'étonnant. Je le répète, l'application du contrat n'est pas identique selon que la mise à disposition est acquise ou non... Pardonnez-moi d'insister là-dessus, mais la question n'est pas neutre pour les finances de l'État.

**Mme Virginie Klès, rapporteur.** – L'État devait se prononcer sur la mise à disposition le 20 mars, il ne l'a pas fait. Cela est-il dû à des éléments techniques non élucidés ou cela représente-t-il pour vous un levier de négociation ? Écomouv', contrairement à ce qu'elle avait déclaré, a fini par accepter de négocier sans cette garantie...

**M. Frédéric Cuvillier.** – Il m'est difficile de vous répondre, moi-même me trouvant, comme ministre, dans une situation de suspension... Au 20 janvier, le retard était de six mois, durant lesquels les anomalies ont été progressivement résorbées. Durant cette période, je demandais une marche à blanc, or celle-ci s'est traduite par des « flops ». À partir du 20 janvier, nous avions deux mois pour vérifier l'ensemble des données d'Écomouv'. Depuis le 20 mars, nous nous trouvons dans une phase de discussion sur un protocole d'accord ; elles ne sont pas achevées car nous ne pouvons pas brader les intérêts de l'État. D'autant que le contrat prévoit des pénalités en cas de retards dus à des anomalies du système.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Soit, mais nous sommes maintenant dans le cadre de la suspension... Et les banques, alors ?

**M. Frédéric Cuvillier.** – Pour le retard dans la mise à disposition, qui relève de la responsabilité d'Écomouv', l'État ne doit pas être tenu de payer, il faut le prévoir par un avenant au contrat. La suspension est un autre problème ; notre responsabilité est de faire en

sorte qu'Écomouv' ne soit pas pénalisée en raison de la suspension. Le protocole vise à assurer la solidité des relations entre l'État et le co-contractant.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Les banques vous ont laissé jusqu'au 15 avril, est-ce bien cela ?

**M. Frédéric Cuvillier.** – Plutôt le 31 mars lorsque j'ai quitté le ministère, mais elles ont sans doute accepté un délai supplémentaire.

**M. Vincent Capo-Canellas.** – Merci, monsieur le ministre, de venir nous apporter ces explications dans la situation suspendue qui est la vôtre... Finalement, si je comprends bien, vous n'avez reçu aucune alerte technique ou juridique sur le choix d'Écomouv' lors de votre arrivée au ministère. L'enchaînement des reports s'explique-t-il par un problème de conception de l'appel d'offres ou par les seules difficultés techniques d'Écomouv' ? Quel est votre point de vue sur la suspension actuelle : est-elle entièrement imputable à l'État ou Écomouv' a-t-elle sa part de responsabilité ?

**M. Roland Ries.** – Je suis très heureux d'assister à ces travaux que j'aurais aimé suivre avec plus d'assiduité, madame la présidente ; les élections municipales m'en ont empêché. Ce sujet me passionne. L'enjeu me paraît moins de déterminer des responsabilités – une procédure judiciaire est en cours – que d'examiner comment nous pouvons sortir de l'impasse. Je suis un partisan convaincu de l'écotaxe, qui faisait d'ailleurs l'objet d'un large consensus entre la gauche et la droite.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – C'est toujours le cas !

**M. Roland Ries.** – Globalement... Comme souvent dans ce pays, nous avons tergiversé, perdu du temps. Le cahier des charges était difficile à mettre en œuvre. Résultat, la première version du dispositif a suscité un tollé ; la deuxième a rencontré des difficultés techniques en raison d'un perfectionnisme excessif.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Pour sûr !

**M. Roland Ries.** – Nous aurions mieux fait d'accepter un taux de fraude de l'ordre de 3 à 5 % plutôt que de monter une usine à gaz coûteuse en visant un recouvrement de 100 %.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Effectivement, l'Allemagne et la Slovaquie ont fait un autre choix que nous.

**M. Roland Ries.** – Mais il ne sert à rien de se complaire dans l'irréel du passé, pour reprendre un terme de grammaire latine. La ministre nouvellement nommée demande du temps, une remise à plat. Soit, mais à condition de ne pas repartir de zéro et que le délai de réflexion reste acceptable : deux mois, oui ; un an, non. La sortie de crise passe par une perspective régionale. Voyez l'Alsace, elle est demandeuse, et prête, depuis 2005.

**M. Francis Grignon.** – Oui !

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Les représentants des douanes nous ont indiqué que toute modification dans le système actuel exigerait de revoir tout l'édifice juridique, soit six mois de travail au minimum. Mais n'empêtons pas sur le champ

d'investigation des députés ; notre commission d'enquête porte sur les conditions contractuelles.

**M. Roland Ries.** – Hors-sujet ou pas, je suis hostile au PPP, il fut une erreur...

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Nous y reviendrons dans le rapport...

**M. Roland Ries.** – Le dire ne fait pas avancer le dossier. Esquisser la sortie de crise, voilà l'intérêt de nos travaux.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Nous devons rendre notre rapport le 27 mai, je ne doute pas que nous y parviendrons. Si nous ne disposons pas alors de tous les éléments, rien ne nous empêchera de créer une autre commission d'enquête, car les conséquences pour les finances publiques sont considérables. En attendant, nous avons besoin de savoir s'il y aura un protocole d'accord car les sommes à verser le 15 avril sont colossales.

**M. Ronan Dantec.** – Question essentielle à laquelle vous ne pourrez peut-être pas répondre librement : avec le recul politique, la délégation complète de la mise en œuvre de l'écotaxe au moyen d'un PPP vous paraît-elle une bonne idée ? L'administration avait-elle la capacité de suivre complètement le processus ? Avec un autre montage, l'État n'aurait-il pas été mieux armé et l'acceptabilité politique n'aurait-elle pas été meilleure ?

**M. Frédéric Cuvillier.** – Lors de mon arrivée au ministère, je n'ai pas été alerté sur d'éventuelles difficultés techniques. Je ne l'ai été que plusieurs mois plus tard. Je n'étais pas initialement sensibilisé au risque de remise en cause du choix d'Écomouv' ni à des irrégularités. Il me fallait mettre en place un dispositif pensé par d'autres, attribué à une entreprise privée par un contrat auquel on ne pouvait toucher. Nous devons honorer la signature de l'État au nom du principe de continuité, et mettre en œuvre le système le plus efficacement possible.

Le décret du 6 mai a été un point de fixation, à juste titre. J'ai voulu tout de suite le modifier, car le dispositif qu'il traçait était beaucoup trop sophistiqué – contrôle par client, palette par palette ! – et il allait plonger les professionnels dans des difficultés administratives et comptables sans fin. À force de rechercher un rendement maximal, on a abouti à un système incroyablement compliqué, qui ne souffrait aucune exonération. Plus de souplesse aurait sans doute permis une meilleure acceptabilité.

On aurait effectivement pu confier les contrôles aux douanes. Ce n'a pas été le choix de mon prédécesseur, il n'y avait pas à y revenir. Certes, les professionnels ont très tôt vu les difficultés d'application du système et les ont dénoncées ; certes, le contrat a suscité des polémiques au sein même du précédent gouvernement. Mais la justice était passée et je n'avais pas de jugement d'opportunité à avoir sur ces questions.

Mme Royal a parlé d'une remise à plat de l'écotaxe, ce qui a du sens. Je souligne que les députés eux-mêmes ont engagé le mouvement avec une mission d'information qui étudie divers scénarios de sortie par le haut. Repartons des fondamentaux : à quoi sert cette écotaxe ? Ce n'est pas un impôt mais une redevance, justifiée : plutôt que faire payer les nouvelles infrastructures par les seuls contribuables, il est légitime de demander une contribution aux utilisateurs.



**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Je vous confirme que les élus locaux sont sensibilisés à cette question : les préfets ont annoncé que sans recettes de l'écotaxe, les contrats de plan État-région ne seront pas financés.

**M. Frédéric Cuvillier.** – C'est vrai. Le gouvernement n'a jamais voulu faire payer l'écotaxe aux transporteurs routiers : il considérait que la contribution à la modernisation des infrastructures de transport était un élément du prix de transport demandé aux chargeurs.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Nous auditionnerons Mme Royal le 29 avril. Quoi qu'il arrive, le contrat doit être géré. Merci pour votre témoignage.

*La réunion est suspendue à 15 h 39*

**Mardi 15 avril 2014**

- Présidence de Mme Marie-Hélène des Esgaulx, Présidente -

**Audition conjointe de MM. Jean-Claude Plâ, président, Denis Baudouin, membre et prochain président, et Jean-Christophe Gavend, membre, groupement de transporteurs ASTRE**

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Nous entendons, à leur demande, MM. Jean-Claude Plâ, président, Denis Baudouin, membre et prochain président, ainsi que Jean-Christophe Gavend, membre du Groupement de transporteurs ASTRE qui se revendique comme le premier groupement européen des professionnels du transport et de la logistique.

Nous vous rappelons que notre commission d'enquête a été créée pour s'intéresser aux modalités du montage juridique et financier et l'environnement du contrat retenu pour la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds. Nous ne sommes pas là pour réfléchir aux évolutions de l'écotaxe poids lourds.

Je vous informe que votre audition est ouverte au public et à la presse et fera l'objet d'un compte-rendu publié.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Jean-Claude Plâ, Denis Baudouin et Christophe Gavend prêtent serment.*

**M. Jean-Claude Plâ, président d'ASTRE.** – Nous nous exprimons en tant que transporteurs et représentants d'un nombre important d'entreprises de transport. La création de l'écotaxe a suscité, dès mars 2012, la mobilisation de la profession à l'encontre des modalités retenues pour sa mise en œuvre. Astre, dans sa démarche, est soutenu par un grand nombre de groupements, comme Evolutrans, France-Plateaux, France-Bennes avec lesquels nous avons créé une alliance afin de relayer nos inquiétudes auprès des instances professionnelles et au-delà.

Plus précisément, quatre éléments de ce dossier de la mise en œuvre de l'écotaxe nous inquiètent.

En premier lieu, la présence de l'opérateur routier Geodis, issu de la SNCF, aux côtés de la société Autostrade dans la société Écomouv' chargée par l'État de la mise en œuvre et de la collecte de l'écotaxe poids lourds.

Ensuite, le rôle conféré aux transporteurs de percevoir la taxe pour le compte de l'État.

En troisième lieu, les modalités de la facturation, qui s'effectue par petits tronçons de cinq kilomètres, et sa complexité qui rend difficile sa vérification nous paraissent susciter un problème d'équité.

Enfin, alors que le secteur routier connaît de réelles difficultés depuis de nombreuses années, la répercussion de la hausse des coûts sur les clients et les chargeurs, qui n'étaient pas informés au départ de la répercussion de l'écotaxe dans la facturation, s'avère malaisée faute du consentement des intéressés.

Alors que la profession peine, en moyenne, à atteindre un résultat net de l'ordre de 0,5 %, l'introduction d'une nouvelle taxe de l'ordre de 5 % du chiffre d'affaires n'est pas de nature à améliorer les choses ! Si la suspension de l'écotaxe nous permet de respirer, sa remise à plat nous laisse entrevoir une meilleure prise en compte des intérêts de notre profession !

**M. Denis Baudoin.** – Nous sommes contre le principe que les transporteurs deviennent des collecteurs d'impôt, alors que les chargeurs devraient supporter cette taxe en direct puisque sa finalité était de soutenir le report modal. En théorie, le processus instauré par l'écotaxe est transparent : il s'agit de collecter d'un côté et de restituer à l'État de l'autre. En réalité, ce processus est totalement différent puisqu'on aurait dû être facturé par les portiques, si l'écotaxe n'avait pas été suspendue, et nous aurions dû proposer à nos clients et aux chargeurs des pieds de facture de l'ordre de 5 % au risque d'essuyer leur refus. D'ailleurs, on devrait assister logiquement au report du coût de l'écotaxe vers d'autres éléments de la facturation, comme les prix de transport : celui-ci sera indolore pour les chargeurs et les clients tandis qu'il sera pleinement supporté par les transporteurs qui verront ainsi leur rentabilité grevée !

**M. Jean-Christophe Gavend.** – J'ajouterai simplement qu'au niveau européen, nous ne sommes pas équitables puisque les caboteurs européens empruntent essentiellement des autoroutes et ne sont donc pas assujettis dans les mêmes proportions à l'écotaxe ! Avec leurs charges qui sont moindres, ces caboteurs voient leur compétitivité accrue par l'écotaxe qui est peut-être la taxe de trop pour notre profession !

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Le fait que les transporteurs étrangers empruntent nos routes et provoquent leur usure, sans contrepartie aucune, ne vous choquait pas ?

**M. Jean-Christophe Gavend.** – Mon propos concernait les autoroutes.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – L'écotaxe a été instaurée pour tous les camions, et en particulier les camions étrangers sur des grandes distances. Vous avez parlé de la collecte de l'impôt. Je trouve que les débats sur l'écotaxe ne distinguent pas assez entre le dispositif lui-même et ses répercussions. On aurait très bien pu s'en tenir au seul dispositif tout en laissant de côté ces dernières et se contenter d'un ajustement indifférencié

par les prix. Est-ce une bonne chose que le législateur, soucieux d'examiner les répercussions de ce dispositif, se soit emparé de cette question de la contrepartie ? Je n'en suis vraiment pas persuadée. Le décret du 6 mai 2014 n'a pas été une réussite et la question de la forfaitisation permettait de résoudre les difficultés de la facturation, mais elle s'est révélée, dans certains cas, inefficace !

Nous sommes quelque peu hors sujet par rapport à notre préoccupation d'analyser la passation du contrat et ses conséquences en termes de finances publiques.

La mission d'information sur l'écotaxe poids lourds de nos collègues de l'Assemblée nationale me paraît plus à même d'entendre votre témoignage sur les effets néfastes de la mise en œuvre de cette taxe qu'elle évalue pour proposer d'éventuelles améliorations.

**M. Jean-Claude Plâ.** – Si la profession n'est pas forcément contre l'idée d'une participation financière, la méthode retenue pour la mise en œuvre de l'écotaxe pose en revanche problème ! L'assiette retenue s'avère trop étroite et les transporteurs étrangers y échappent puisqu'ils utilisent les réseaux autoroutiers ! Les concertations entre transporteurs ont conclu à la nécessité d'élargir l'assiette de l'écotaxe et de taxer la totalité des kilomètres parcourus, mais elles n'ont pas été relayées au-delà des fédérations de transport !

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Je comprends votre propos, mais s'agissant de la méthode, celle-ci s'inspirait justement du principe du pollueur-payeur retenu par le Grenelle de l'Environnement !

**M. Francis Grignon.** – J'entends bien votre remise en cause de la méthode suivie pour la création de l'écotaxe, mais au-delà, deux points que vous venez de soulever me semblent intéresser au premier chef notre commission : d'une part, la sélection d'Autostrade, société étrangère, par les Pouvoirs publics à l'issue d'un appel d'offres. D'autre part, la présence de l'opérateur Geodis, filiale de la SNCF, dans le consortium Écomouv' : cette participation soulève-t-elle selon vous le risque d'un conflit d'intérêt et permet-elle à cet opérateur d'échapper à la taxe ?

**M. Jean-Claude Plâ.** – Sur ces deux points, nous nous sommes fait l'écho de ce qui se dit dans la profession : il est dommage d'avoir désigné un consortium étranger tandis que d'autres prestataires de service basés en France auraient pu remporter cet appel d'offres. En outre, Geodis est aujourd'hui le premier transporteur routier en France ...

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Mais tout consortium est légitime, quelle que soit sa nationalité d'origine, du moment où il est sélectionné à l'issue d'un appel d'offres régulièrement conduit !

**M. Jean-Claude Plâ.** – Voilà notre ressenti comme transporteurs ! Nous sommes choqués par la présence de la SNCF et de Geodis dans ce consortium !

**M. Ronan Dantec.** – Pourquoi dénoncez-vous la présence de Geodis dans ce consortium ? Parce que c'est potentiellement un concurrent ? Est-ce en raison de la présence également de la SNCF susceptible de favoriser sa filiale dédiée au transport routier ? Pensez-vous qu'une telle situation soit de nature à fausser la concurrence en influant sur le mode de tarification retenu et la constitution des sociétés habilitées au télépéage ?

**M. Denis Baudoin.** – Il est vrai que Geodis est la branche routière de l'unique opérateur français de transports ferroviaires. Cette situation est juste de nature à aviver les doutes de la profession qui a déjà connu des distorsions de concurrence avec la SNCF.

**M. Jean-Claude Plâ.** – En effet, le jeu de la concurrence peut être faussé par ce biais puisque l'écotaxe doit être acquittée par les transporteurs utilisateurs des routes, tandis que Geodis, qui bénéficie du support de la SNCF, est plus à même d'y échapper !

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Mais vous ne pouvez pas reprocher que les opérateurs sélectionnés à l'issue d'un appel d'offres légal soient des transporteurs ! Ce n'est pas un argument recevable !

**M. Denis Baudoin.** – Ce n'est certes pas un argument, mais une telle réaction est de l'ordre du ressenti ! Et vous savez comme moi que la politique est bien souvent faite de plus de ressentis que d'arguments !

**M. François Grosdidier.** – Il faut bien avoir à l'esprit l'un des principaux objectifs du Grenelle de l'environnement qui était de déplacer tout une partie du transport du fret routier vers le rail ou le fluvial et de faire payer à chaque mode de transport les coûts environnementaux d'une telle démarche ! D'ailleurs l'idée de toute écofiscalité est d'intégrer ces coûts dans le prix de revient et par conséquent dans le prix de vente en économie de marché.

D'ailleurs, il est surprenant de constater que l'écotaxe suscite la plus forte opposition parmi les transporteurs, alors que d'autres prélèvements acquittés par les transporteurs nationaux sont loin de conduire à une telle mobilisation. Il est enfin étonnant que notre nouvelle ministre de l'environnement propose, comme elle vient de le faire, la mise en œuvre d'une forme de discrimination visant les transporteurs étrangers, alors que le principe de l'écotaxe est de faire participer aussi les étrangers, à l'instar de ce qui se passe avec la TVA sociale où les importations sont aussi taxées. Mais pourquoi pas ? L'écotaxe me paraît totalement recevable, à condition de baisser concomitamment les taxes que seuls les transporteurs français doivent acquitter et de faire payer le transit et non les dessertes locales !

**M. Jean-Claude Plâ.** – Nous avons déjà demandé la suppression de la taxe à l'essieu en cas d'application de l'écotaxe. Mais cette demande n'a pas été honorée. En outre, le transit n'est pas soumis à l'écotaxe, puisque les transporteurs qui empruntent les réseaux autoroutiers, et parmi eux un grand nombre de transporteurs d'origine étrangère, ne sont pas assujettis. Nous ne sommes pas contre le principe de l'écotaxe, mais nous souhaitons voir son assiette élargie !

**M. Denis Baudoin.** – Abaissons cette dernière de 12 tonnes à 3,5 tonnes !

**M. François Grosdidier.** – Mais c'est déjà le cas... le seuil de 12 tonnes prévaut seulement en Allemagne !

**M. Jean-Claude Plâ.** – Mais les véhicules de 3, 5 tonnes ne paient pas l'écotaxe en France !

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Si, c'est déjà le cas ! D'ailleurs, vous avez dans notre commission deux rapporteurs du budget des transports qui savent de quoi ils parlent !

**M. Denis Baudouin.** – Il existe un dispositif en Angleterre qui assujettit les transporteurs uniquement d'origine étrangère à une taxe. Mais cette situation est peut-être particulière au Royaume-Uni ?

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Ce qui se fait Outre-Manche peut en effet s'avérer très particulier par rapport à ce qui se fait en Europe !

**M. Denis Baudouin.** – Je n'ai pas compris pourquoi le Grenelle de l'environnement préconise que les utilisateurs consommateurs n'acquittent pas l'écotaxe. Pourquoi ce ne sont pas les chargeurs qui la paient puisqu'ils choisissent le canal d'approvisionnement de leurs clients ? Pourquoi ne pas appliquer directement cette taxe aux industriels ? Quel est le fondement d'une telle méthodologie ?

**M. François Grosdidier.** – Le principe retenu s'apparente au processus de fabrication.

**M. Denis Baudouin.** – Mais c'est le chargeur qui choisit le mode de transport et ce n'est pas au transporteur de servir d'intermédiaire ! D'ailleurs, puisqu'on parle de processus de fabrication, mieux vaudrait s'inspirer de la taxe sur l'emballage !

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Mais il faut bien prendre en compte les kilomètres parcourus ! Et d'ailleurs, les opérateurs qui assurent par eux-mêmes le transport ne seraient pas assujettis avec un tel dispositif ! Bien que je n'ai pas participé au Grenelle de l'Environnement, il existe des dispositifs et des méthodes qui font l'unanimité !

**M. Denis Baudouin.** – De quelle unanimité parlez-vous, celle des politiques mais pas celle de notre profession ?

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Celle que prescrit l'intérêt général qui ne se résume pas à la somme des intérêts particuliers ! Nous ne sommes pas là pour nous prononcer sur l'intérêt de l'écotaxe.

**M. Denis Baudouin.** – Il faudrait également s'interroger sur le coût du recouvrement et de la perception de l'écotaxe !

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – Sur ce point, nous avons été éclaircis sur la méthodologie qui a présidé à la définition de l'écotaxe : l'objectif était initialement de rapporter un milliard d'euros à la collectivité nationale.

C'est peu en volume lorsqu'on compare ce chiffre aux 4,5 milliards d'euros que rapporte l'écotaxe Outre-Rhin, mais ramenés au kilomètre, les coûts de collecte s'avèrent relativement proches entre la France et l'Allemagne ! Mais il est vrai que l'écotaxe suscite un ressenti parmi les transporteurs, sans doute parce que sa mise en œuvre n'a que trop été retardée !

**M. Jean-Claude Plâ.** – Les chiffres parlent d'eux-mêmes. En 2007, le fret routier assurait le transport de 195.000 milliards de tonnes de marchandises ; ce chiffre est en 2012 de l'ordre de 168.000 milliards ! Dans un tel contexte baissier, les chargeurs peuvent faire le jeu de la concurrence et les transporteurs étrangers sont bien plus compétitifs ! Il ne reste aux transporteurs français qu'à abandonner le marché ou, s'ils s'y maintiennent, à être voués à disparaître !

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – C'est la raison pour laquelle le législateur s'est emparé de la question des répercussions de l'écotaxe. Une telle tendance va bien au-delà de la question de l'écotaxe et conduit à s'interroger sur les marges des transporteurs, comme je l'avais fait dans mon précédent rapport consacré au transport terrestre.

**M. Ronan Dantec.** – Ne faudrait-il pas plutôt s'interroger sur les rapports de force entre les transporteurs et leurs donneurs d'ordre, parmi lesquels le secteur de la grande distribution, et prendre les mesures législatives adaptées pour restaurer un équilibre qui semble faire aujourd'hui défaut ? D'ailleurs, l'introduction de l'écotaxe peut induire des effets bénéfiques sur l'organisation du secteur des transports, comme la Suisse en fournit l'exemple en matière de rationalisation des tournées ! Cet aspect des choses me paraît tout à fait absent de votre propos ! Avez-vous des propositions qui garantissent que le poids de l'écotaxe soit renvoyé vers les donneurs d'ordre ?

**M. Jean-Claude Plâ.** – En effet. Nous préconisons une nouvelle forme de taxe que nous dénommons Ecomax poids-lourds qui reposerait sur une assiette élargie à 3,5 tonnes et qui concernerait tous les kilomètres. Ce nouveau dispositif devrait rapporter jusqu'à 1,6 milliard d'euros annuels. Il permettrait ainsi d'inclure la taxe sur l'essieu qui ne rapporte que 250 millions d'euros et dont la collecte spécifique serait supprimée. Nous tentons de nous faire entendre sur ce projet, mais nous n'y parvenons pas !

**M. Jean-Christophe Gavend.** – De toute manière, on ne peut échapper à une taxe sur la mobilité dans un contexte où près de 30 % du parc sera bientôt composé de véhicules hybrides électriques. Nous sommes bien conscients des conséquences du transfert énergétique auquel nous assistons actuellement ! Nous sommes ouverts !

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente.** – À ce titre, je vous indique que nous avons auditionné l'Organisation des TPE et des PME du transport routier (OTRE), et que, par ailleurs, nous avons comme rapporteurs du budget des contacts fréquents avec la Fédération nationale des transports routiers.

**M. Jean-Claude Plâ.** – Il faut régler les problèmes en amont !

**M. Denis Baudouin.** – Il convient d'être méthodique pour redéfinir un tel rapport de forces puisque nous ne disposons actuellement d'aucun moyen contre les chargeurs !

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

**Mercredi 30 avril 2014**

- Présidence de M. Jean-Pierre Godefroy, président -

*La réunion est ouverte à 14 heures*

**Audition de Mme Hélène de Rugy, déléguée générale de l'Amicale du Nid, de  
MM. Yves Charpenel, président de la Fondation Scelles, Grégoire Théry,  
secrétaire général du Mouvement du Nid et Philippe Moricet, président de  
l'Association Altaïr**

**M. Jean-Pierre Godefroy, président.** – Nous avons le plaisir de recevoir aujourd'hui Mme Hélène de Rugy, déléguée générale de l'Amicale du Nid et MM. Yves Charpenel, président de la Fondation Scelles, Grégoire Théry, secrétaire général du Mouvement du Nid et Philippe Moricet, président de l'association Altaïr. Notre commission spéciale conduit des auditions à un rythme soutenu depuis le 12 février et prévoit pour l'instant de les poursuivre jusqu'au 28 mai. Le Sénat s'était déjà penché sur cette question, avec la mission d'information de Mme Chantal Jouanno et moi-même sur la situation sanitaire et sociale des personnes prostituées. Quelle est votre position, aux uns et aux autres, sur la proposition de loi ?

**M. Yves Charpenel, président de la Fondation Scelles.** – Je représente ici la Fondation Scelles, centre de ressources et de recherches sur l'exploitation sexuelle, mais il me sera difficile de ne pas évoquer mes activités en tant que procureur, expert et formateur à l'École nationale de la magistrature (ENM) en matière de traite des êtres humains et de cybercriminalité. Première observation : la nécessité impérieuse de moderniser le dispositif légal, riche mais mal adapté aux évolutions actuelles : celle de la mondialisation d'abord, la prostitution étant devenue un phénomène transnational ; une criminalisation croissante aussi, l'essentiel de la prostitution étant sous la contrainte directe ou indirecte de réseaux criminels, pas forcément spécialisés ; enfin l'aggravation de la victimisation des personnes, pour lesquelles un mécanisme légal d'aide à la sortie de la prostitution doit être prévu. Sans ces adaptations, la situation continuera à se dégrader. Si notre rapport annuel s'intitule *Une menace qui grandit*, c'est non seulement que les chiffres augmentent – même s'ils sont difficiles à établir – mais aussi à cause de l'industrialisation des modes de prostitution, du rajeunissement des personnes prostituées et de l'utilisation quasi-systématique des moyens numériques.

Nous constatons également un écart préoccupant entre la législation française et les normes européennes. Mes échanges avec mes homologues de pays étrangers – Roumanie, Allemagne, Italie ou même Albanie – me font du reste voir des systèmes globaux dont nous avons beaucoup à apprendre. À la Cour de cassation, je constate bien les risques encourus par la France d'être condamnée lorsque nous appliquons des lois qui ne sont plus en accord avec les principes généraux du droit européen.

La Fondation Scelles est très favorable à l'économie globale de la proposition de loi, qui assure enfin une cohérence entre les quatre piliers de la lutte contre la prostitution – avec des mesures concernant les victimes, les trafiquants, les clients et l'opinion publique – tous indispensables, comme les quatre pieds d'une table : si vous en coupez un, elle tombe. Actuellement, nous condamnons toujours plus de personnes, ce qui montre que nous ne maîtrisons pas le phénomène, mais nous ne connaissons toujours pas le nombre de victimes à traiter et nous ne savons pas coopérer. Quatre points de la proposition de loi mériteraient donc d'être approfondis pour plus de cohérence et plus d'efficacité.

La pénalisation du client a beaucoup fait parler d'elle, parce qu'elle semble être une nouveauté alors qu'elle n'en est pas une. Celle des clients de personnes mineures ou particulièrement vulnérables n'a été que peu utilisée jusqu'à présent, non parce que difficile à mettre en œuvre, mais faute d'une politique pénale affirmée : il manquait une volonté de prendre le problème à bras le corps. Il y a des mineurs ou des personnes vulnérables prostituées. Le dispositif a été validé par le Conseil constitutionnel et par la Cour de justice européenne. Il n'y a aucun problème d'architecture pénale, seulement de communication auprès des magistrats. Ce n'est pas une révolution dans le droit pénal.

Il manque un dispositif numérique dans la proposition de loi. Travaillant régulièrement avec les fournisseurs d'accès, je peux vous dire que les dispositifs légaux de lutte contre le terrorisme et la pédopornographie sont efficaces. La lutte contre une exploitation qui passe aujourd'hui largement par Internet, que ce soit pour recruter des victimes, des clients ou pour blanchir l'argent, ne peut se dispenser d'utiliser les moyens – déjà inscrits dans le code de procédure pénale pour les domaines que j'ai mentionnés – de cyber-patrouillage et d'action sur les fournisseurs d'accès. Certes le *cloud computing* empêche la fermeture d'un site d'avoir un effet absolu, mais l'obligation faite aux fournisseurs d'accès de ne pas relayer des messages en rapport avec l'exploitation sexuelle devrait être utilisée contre la traite d'êtres humains, comme pour les autres formes inacceptables de criminalité.

Il faudra accompagner la loi d'une politique publique spécifique. Cela fait plus de dix ans que les procureurs n'ont pas reçu de circulaire d'ampleur sur la question. Sans une demande de traitement prioritaire, comment, alors qu'ils manquent de temps et de moyens, les services de police et les parquets se lanceraient-ils dans des enquêtes coûteuses et compliquées, qui durent en moyenne quatre ans ?

Enfin, le délit de racolage, contraire à la directive européenne interdisant la criminalisation des personnes prostituées, doit être abrogé, même si cela peut être un acte troublant pour les élus locaux que vous êtes, vis-à-vis de vos administrés. La solution peut être trouvée dans deux articles du code de procédure pénale, les 78-2 et 78-2-1, dont nous faisons un usage fréquent en matière de lutte contre la toxicomanie, qui autorisent les contrôles d'identité sur instruction écrite du procureur de la République dans des lieux et pour une période de temps déterminés, y compris dans des établissements – dans le cas d'espèce, des salons de massage ou des hôtels. Il faut le faire, d'autant que les trafiquants sont très réactifs, connaissant parfaitement notre législation et son application. La loi, dans toute sa majesté, doit fixer le curseur du comportement inacceptable et inciter le pouvoir exécutif à mener des politiques pluridisciplinaires. On connaît aussi les difficultés du suivi des personnes : nous attendons beaucoup du texte.

**Mme Hélène de Rugy, déléguée générale de l'Amicale du Nid.** – L'Amicale du Nid est une association laïque, professionnelle, regroupant 200 salariés dans huit



établissements, dont sept sont des centres d'hébergement et de réinsertion sociale. Nous accompagnons les personnes en danger ou ayant connu la prostitution dans leur insertion socio-professionnelle. L'association mène aussi une action pour sensibiliser le public et former des professionnels. En 2013, nous avons rencontré sur les lieux de prostitution plus de 4 900 personnes et accompagné – ce ne sont pas forcément les mêmes – 4 092 adultes, et plus de 1 000 enfants, qu'on oublie trop souvent. La prévention a touché 1 200 jeunes et la formation 1 500 professionnels.

Voici nos constats : la prostitution est une violence dont nous voyons tous les jours les effets sur les victimes, que nous accompagnons à leur demande et sans conditions. L'impact concerne la santé globale et pas seulement des maladies sexuellement transmissibles. Les personnes que nous rencontrons dans les rues des villes ou sur les routes sont à 97 % étrangères. Nous lançons aussi actuellement des actions expérimentales pour prendre contact avec les personnes par Internet à partir d'un premier inventaire des sites de prostitution, parfois difficiles à identifier, et pour établir un premier lien par *chat* avec elles, comme en Suède.

L'accompagnement spécialisé est important. Les travailleurs sociaux interviennent avec les valeurs attachées à leur métier, mais aussi avec un suivi spécifique : il faut savoir parler de la prostitution, travailler sur ses représentations et ses conséquences, violences subies, dévalorisation de soi, isolement, perte de lien social, dégradation de la santé physique et psychique, rapport au corps, à la sexualité, au temps, à l'argent et à la parentalité. Il faut prendre en compte les nécessités de protection et de mise à l'abri, l'accès à la santé, à la régularisation administrative, à un revenu, à une formation, à un métier, à un logement. La proposition de loi est un pas en avant, ne serait-ce que parce que l'un des quatre piliers porte sur l'accompagnement et la protection des personnes.

La prévention est cruciale. Il faut d'abord intervenir le plus tôt possible auprès des mineurs prostitués pour éviter que la prostitution devienne une activité chronique : plus nous agissons vite et plus ils ont de chances de se reconstruire un avenir. Il faut aussi mener une politique de prévention générale auprès des collégiens et lycéens, pour affirmer des principes d'égalité entre les femmes et les hommes, incompréhensibles si l'utilisation du corps des femmes est possible et admise dans la prostitution. À cet égard, comment faire de la prévention si la société ne se prononce pas clairement sur l'achat d'actes sexuels ? Un jeune sur un site Internet de *chat* confiait qu'il ne se sentait pas très bien après être allé à La Jonquera... La première réponse qu'il a reçue a été : « C'est parce que tu as payé trop cher »... Quelle est cette société qui produit de telles réponses ? La proposition de loi est cohérente, il est indispensable d'énoncer que les personnes ne peuvent être réduites à l'état d'objet. L'adoption du texte par l'Assemblée nationale a suscité de grands espoirs chez les personnes prostituées, qui attendent les nouveaux droits qu'elle leur donnera : ne les décevez pas !

**M. Jean-Pierre Godefroy, président.** – Pourriez-vous préciser la différence entre l'Amicale et le Mouvement du Nid ?

**Mme Hélène de Rugy.** – Le Nid est une association créée en 1946, séparée en 1971 entre l'Amicale, qui rassemble les professionnels du travail social et le Mouvement, formé de bénévoles.

**M. Grégoire Théry, secrétaire général du Mouvement du Nid.** – Le Mouvement du Nid est une association présente dans trente départements, qui rencontre

5 000 personnes sur les lieux de prostitution et en accompagne 1 500 dans des permanences, dont 90 % sont des femmes et 10 % des hommes ou des trans. Ces personnes sont à 85 % étrangères, venant pour l'écrasante majorité d'un nombre limité de pays : Bulgarie, Roumanie, Nigéria, Cameroun et Chine. Un élément marquant est la grande vulnérabilité de ces personnes en très grande exclusion sociale, en désaffiliation, qui n'ont aucune idée des procédures les plus élémentaires d'accès aux droits. Les rencontres internationales nous montrent que c'est le cas partout : en Inde, les prostituées viennent des castes les plus basses ; au Canada, ce sont souvent des femmes autochtones, victimes dans leur enfance d'abus sexuels de masse lors des placements en foyers destinés à les « civiliser », en Europe, ce sont des migrantes de pays moins développés ; 85 % des prostituées bulgares en Europe de l'Ouest font partie de deux minorités ethniques, turcophone et rom.

L'article 1<sup>er</sup> *ter* de la proposition de loi renforce les droits des victimes dans la procédure pénale à travers des mesures concrètes que nous demandons depuis des années : possibilité de se domicilier chez son avocat ou dans un commissariat, de témoigner sans faire apparaître son identité, mesures de protection, droit d'utiliser une identité d'emprunt. Ce sont des changements concrets. Car aujourd'hui, ces personnes ne vont pas témoigner dans les procès, n'ont pas confiance dans les services de police. La possibilité pour les associations de se porter partie civile est aussi essentielle : il y a aujourd'hui de nombreuses condamnations pour proxénétisme, mais peu de victimes reconnues par le tribunal. Cela rend plus difficile la reconstruction pour des personnes qui ont le droit à la reconnaissance de leur statut de victime et à une réparation. L'article 1<sup>er</sup> *ter* envoie enfin un signal très fort aux policiers et aux avocats sur l'accompagnement particulier, indispensable, des personnes prostituées.

L'Assemblée nationale a substitué une obligation de signalement à l'obligation pour les fournisseurs d'accès de fermer les sites qui contreviennent à la législation française sur le proxénétisme et la traite des êtres humains. Il serait grave de ne pas se donner les moyens d'empêcher l'accès à des sites que tous connaissent comme criminels ! Les personnes pourraient certes contourner le blocage en s'équipant de VPN (réseaux privé virtuels) qui vont chercher les sites n'apparaissant plus par le biais de fournisseurs d'accès étrangers. Il faut sans doute un équilibre entre lutte contre le proxénétisme et libertés publiques, mais nous devrions trouver des solutions de proportionnalité ou de contrôle juridictionnel. La nécessité d'utiliser des VPN limiterait, au moins techniquement, le nombre de personnes pouvant accéder à ces sites et l'exposition générale, notamment des jeunes, à ceux-ci. Cela faciliterait aussi des enquêtes plus précises sur les utilisateurs.

**M. Jean-Pierre Godefroy, président.** – Concernant les sites pédopornographiques, une législation identique pour tous les pays rendrait le blocage efficace, nous dit-on, ce qui ne serait pas le cas pour la prostitution. Est-ce vrai ?

**M. Yves Charpenel.** – À part la convention de Budapest, un peu vieillie, nous avons aussi une délibération du Parlement européen qui évoque cette question. Une législation différente selon les pays n'annule pas l'utilité du blocage : les fournisseurs d'accès ont une vision globale de la question et tiennent à leur image. Les Américains ne poursuivent pas Vivastreet, mais la coopération est possible avec les autorités américaines. L'idée est de rendre inhospitaliers les sites concernés, comme sur la contrefaçon. Les sites ne sont pas fermés, mais E-bay a par exemple mis en œuvre un filtrage pour éviter qu'on puisse acheter en France des insignes nazis.

**M. Grégoire Théry.** – L'article 3 prévoit la création dans chaque département d'une commission, placée sous l'autorité du préfet et du procureur, chargée de coordonner

l'action de protection et d'accompagnement à la sortie de la prostitution. Cela peut changer beaucoup de choses. Est-ce applicable ? Oui, du reste cela existe déjà dans plusieurs régions, comme en Alsace. L'article renforce et étend ces dispositifs. La direction générale de la cohésion sociale (DGCS) s'est déjà plainte à nous que le législateur était trop précis, l'obligeant à agir : eh bien tant mieux ! Dans la proposition de loi, il semblerait que les personnes prostituées entamant un parcours de sortie devront contractualiser avec ces commissions : ce n'est pas crédible. Il serait préférable que la contractualisation se fasse avec les associations, qui aujourd'hui déjà sont les médiateurs, et présentent les problèmes à résoudre : une personne dont la plainte n'a pas été enregistrée, une victime envoyée en centre de rétention pour défaut de titre de séjour, une personne qui s'en sort depuis deux ans mais ne trouve pas d'emploi... Voilà pourquoi ces commissions sont nécessaires ; rien de plus efficace que d'évoquer les besoins et les blocages quand siègent autour de la table des représentants de tous les services concernés. En revanche, comment une telle commission pourrait-elle vérifier que l'engagement de cesser la prostitution est tenu ? Les associations pourront se porter garantes sur deux points essentiels : que la personne a rompu avec l'auteur du crime – nous sommes parfois instrumentalisés par des réseaux qui télécommandent des demandes de papiers pour mieux exploiter les personnes ; et qu'elle est inscrite dans une démarche sérieuse, qu'elle suit un cours de français et se rend à des formations professionnelles... Mais ne nous leurrions pas, il y aura des allers et retours, il pourra subsister des activités de prostitution résiduelle, surtout s'il n'y a pas d'attribution automatique de l'allocation temporaire d'attente (ATA) et du revenu de solidarité active (RSA).

L'article 4 prévoit un budget spécifique, le fonds pour la prévention de la prostitution et l'accompagnement des personnes prostituées, ce que nous demandons depuis des années. Mais quels seront les arbitrages dans la loi de finances ? La ministre des droits des femmes a parlé de 20 millions d'euros par an : s'agit-il de nouveaux budgets ou de réallocations ? Il est cohérent également que ce fonds soit abondé non seulement par des crédits de l'État, mais aussi par les confiscations des biens des proxénètes et les amendes des clients. La confiscation est possible aujourd'hui, mais pas assez appliquée : pour un proxénète bulgare, être condamné à quatre ans de prison dont il n'exécutera que deux peut faire partie d'un *business plan* ; se voir confisquer ses biens sera autrement mal vécu. Certes les proxénètes se rendent insolubles, envoient leurs gains dans des pays qui coopèrent mal, mais cela doit être une priorité dans toutes les procédures. Les proxénètes veulent surtout faire de l'argent. L'Organisation des Nations Unies le dit bien : la traite des êtres humains est trop rentable. Pour lutter contre elle, il faut faire en sorte qu'elle ne le soit plus.

L'article 6 prévoit l'attribution, comme nous le réclamons depuis quatre ans, d'un titre de séjour de six mois, même en l'absence de dénonciation. Des personnes sont menacées, ou ne sont pas prêtes psychologiquement, ou encore ont leurs enfants, otages au pays – les Bulgares et les Roumaines qui envoient 1 500 euros par mois prétendument pour l'éducation de leur enfant. Cet article constitue donc une petite révolution. Les victimes ont des droits de par leur statut de victime et non parce qu'elles coopèrent. La coopération est dans leur intérêt, puisque le procès leur apporte la reconnaissance de ce qu'elles ont subi et potentiellement une indemnisation. Mais la mesure est insuffisante : le pouvoir discrétionnaire du préfet demeure. L'article est pourtant précis : il faut des motifs raisonnables de croire qu'il s'agit d'une victime, qu'elle soit engagée dans un parcours de sortie vérifié en commission départementale, qu'elle ait cessé l'activité de prostitution... Tout cela est suffisant pour une attribution automatique. Sinon, l'impact sera limité et les associations devront encore négocier au cas par cas.

L'article 9 ajoute une circonstance aggravante pour le viol d'une personne prostituée, prenant le contre-pied de la pratique actuelle, qui considère souvent que c'est le métier d'une personne prostituée d'être pénétrée par des gens qu'elle ne désire pas. Cela évitera des affaires comme celle de policiers à Nîmes qui ont obtenu, comme ils disent, des « faveurs sexuelles », et qui n'ont pas été condamnés parce que l'absence de consentement était difficile à prouver.

L'article 10 amende l'article 706-3 du code de procédure pénale conformément à une demande ancienne, en incluant le proxénétisme dans la liste des crimes les plus graves ouvrant droit à une indemnisation même en cas d'insolvabilité de l'auteur, par des recours devant les commissions d'indemnisation des victimes d'infractions. Savez-vous qu'aujourd'hui le Fonds d'indemnisation des victimes d'infraction dépose des recours pour ne pas indemniser les victimes de proxénétisme et de traite d'êtres humains ? Comment accepter cela d'un organisme paraétatique ? On voit pourquoi cet article est important.

L'article 13, qui abroge le délit de racolage – qui existe depuis 1939 – est unanimement salué, et a déjà été adopté par le Sénat sous la forme d'une proposition de loi. L'article 15 insère dans le code de l'éducation la prévention de la marchandisation des corps et la sensibilisation à la prostitution. Comment ces mesures seront-elles mises en œuvre ? Tout reste à faire. La prostitution des adolescentes et des adolescents est une réalité. Certains sont la proie de proxénètes à la sortie des Maisons d'enfants à caractère social (Mecs) : après une semaine d'absence pendant laquelle ils sont sexuellement exploités, tout ce qui leur est demandé à leur retour est de signer une déclaration de fugue !

L'article 16 interdit l'achat de services sexuels tarifés, qui devient une contravention de cinquième classe, passible d'une amende de 1 500 euros. Des stages de sensibilisation peuvent être organisés, et la récidive devient un délit. Le fait que la personne prostituée soit mineure ou vulnérable devient une circonstance aggravante. Mais le recours à la prostitution d'une personne mineure ou vulnérable est une infraction depuis 2003 : pourquoi y a-t-il eu si peu d'affaires jugées ? C'est qu'il faut, pour établir ces faits, que les acheteurs de sexe soient systématiquement interpellés. La généralisation de l'interdiction est le point d'entrée pour réprimer enfin ce délit.

Cet article 16 est justifié par au moins trois raisons. D'abord, c'est une question de principe. S'il est interdit d'imposer un acte sexuel sous la contrainte – sous peine d'être accusé de viol – ou en usant de l'autorité dont on dispose, pourquoi admettre qu'on puisse le faire contre de l'argent ? Il s'agit bien de l'exploitation d'une situation de domination économique pour obtenir ce que l'on n'aurait pas eu autrement. Ensuite, on ne peut plus dire, comme on le faisait à la fin des années quatre-vingt-dix en Allemagne ou aux Pays-Bas, qu'il faut séparer la traite, qui est mauvaise, du travail du sexe, qui serait légitime. Le Parlement européen a pris une résolution le 26 février dernier sur la prostitution, l'exploitation sexuelle et la traite des êtres humains. L'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a fait de même le 8 avril. Comment lutter contre la traite des êtres humains, qui est une violation des droits humains énumérés par la Charte européenne des droits fondamentaux, sans s'attaquer à la demande ? Europol a déclaré que la légalisation conduisait à un développement de la traite, car elle suscitait un appel d'air, comme l'a aussi montré une étude de la *London School of Economics*. Enfin, la force de cette proposition de loi est sa cohérence. La prostitution est avant tout une violence, contraire à l'égalité, exercée au détriment des plus vulnérables, qui justifie une prévention et nécessite que les victimes se voient offrir des alternatives et soient indemnisées. Si la prostitution n'est pas légalement réprimée, pourquoi faire de la

prévention ? Comment lutter si l'on considère que les victimes n'en sont pas vraiment, qu'elles cherchent de l'argent facile ? Comment les indemniser mieux ?

**M. Philippe Moricet, président de l'Association Altair.** – Mon association est à contre-pied des dispositions en discussion. Certes, la violence existe dans la prostitution, mais dans la majorité des cas il n'y a pas de violence physique, ni de pression morale. Il est difficile de cerner ce qu'est le proxénétisme. Qu'est-ce qu'un proxénète ? Quelqu'un qui téléguidé la prostituée, depuis un pays étranger ? En réalité, le proxénète peut être le conjoint, le concubin, l'ami, voire le ou la colocataire. Lorsqu'on demande aux prostituées si elles ont un proxénète, on tombe souvent dans des considérations floues. Doit-on considérer comme proxénète celui ou celle qui facilite la prestation fournie par la personne prostituée, comme le chauffeur de taxi ou l'hôtelier qui fournit une domiciliation ? En fait, la question est moins morale qu'économique. Il y a une économie de la prostitution.

Le rapport Scelles évalue entre 20 000 et 40 000 le nombre de personnes prostituées en France. Dans d'autres pays européens à la population comparable, le chiffre est dix fois plus important. Les associations ici présentes connaissent les personnes prostituées qui souhaitent sortir du système : ce ne sont pas forcément celles que nous rencontrons.

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Pouvez-vous présenter votre association ?

**M. Philippe Moricet.** – Altair existe depuis 1984 et a pour objectif d'offrir un parcours aux personnes prostituées, hommes et femmes. La majorité des personnes auxquelles nous avons affaire sont des hommes de naissance. La plupart des personnes sont étrangères. Nous avons un service d'écoute et d'accompagnement et des appartements de coordination thérapeutique. Notre centre d'hébergement et de réinsertion sociale ayant été externalisé, l'hébergement prend la forme de nuitées à l'extérieur.

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Votre activité est parisienne, je crois.

**M. Philippe Moricet.** – En effet. Nous sommes aussi présents dans les Hauts-de-Seine.

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – Où donc ?

**M. Philippe Moricet.** – À Nanterre, juste à côté de la préfecture. Les personnes auxquelles nous avons affaire ne subissent quasiment pas de violences et se disent rarement sous l'emprise d'un proxénète. La confiscation des biens du proxénète me semble illusoire : si l'argent n'arrive pas, il y aura rétorsion. J'ai rendu visite récemment aux personnes prostituées de la forêt de Saint-Germain, qui sont au nombre de 120 environ. Tout le monde sait qui elles sont, y compris les policiers ! Elles sont assez âgées – les personnes d'origine européenne ont entre 35 et 78 ans – et comprennent une trentaine d'hommes de naissance. Les personnes d'origine zairoise sont plus jeunes, et probablement sous la coupe d'une mafia ; il est impossible de les approcher, en raison de leur méfiance et de la barrière de la langue. De plus, elles ne restent que quelques mois : cette rotation empêche tout travail social auprès d'elles.

La prostitution ne nous paraît donc pas majoritairement effectuée sous l'emprise de proxénètes. Il existe aussi des femmes qui se prostituent pour un meilleur niveau de vie : une secrétaire de direction, par exemple, peut ainsi améliorer son ordinaire. Toutes voient la prostitution comme un passage mais certaines y restent, prisonnières par exemple d'un

endettement insurmontable. Sans porter de jugement moral, je constate que la prostitution peut être plus ou moins volontaire. C'est tout l'ordre économique qui est à reprendre : comment peut-on vivre à Paris avec 600 euros par mois ?

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Toutes les personnes dans ce cas ne se livrent pas à la prostitution...

**M. Philippe Moricet.** – Certes, mais il y a des situations qui y incitent : si l'on est deux, que le mari ne travaille pas... Je ne suis pas favorable à la prostitution, je dis simplement que l'injonction est plus économique que physique et morale. La pénalisation du client ne sera pas bénéfique : elle rendra le contact avec les personnes prostituées beaucoup plus difficile. Comme cela avait été le cas pour le Sida, le travail social deviendra impossible.

**M. Jean-Pierre Godefroy, président.** – J'ai des questions pour M. Charpenel : vous dites que nous avons déjà un arsenal pour lutter contre l'exploitation des personnes vulnérables et des mineurs. Pourquoi n'est-il pas mobilisé ? En Grande-Bretagne, le client est pénalisé s'il a recours à une personne agissant sous la contrainte, qu'il le sache ou non. Qu'en pensez-vous ? La suppression du délit de racolage fait débat. Les policiers et les magistrats affirment que cela les désarmerait. Pourrions-nous approfondir ce point ?

**M. Yves Charpenel.** – Les services judiciaires et la police ont des priorités, fixées par la politique publique en matière criminelle. L'office central parvient tout de même, avec des moyens limités, à démanteler chaque année une cinquantaine de réseaux internationaux. Les textes sur la traite des êtres humains sont peu utilisés car les procureurs en voient mal l'intérêt, préférant utiliser la qualification de proxénétisme aggravé. Or la notion de traite est compatible avec la jurisprudence européenne et ouvre davantage de droits aux victimes. Mais elle est peu utilisée : je ne vois qu'un dossier majeur, récemment, où l'on ait eu recours à cette notion, celui qui concernait la vente d'enfants très jeunes, de quatre à cinq ans. Dans l'affaire Ambiel, la Cour de cassation a estimé qu'il revenait au client inculpé de démontrer qu'il ignorait avoir affaire à une mineure. La jurisprudence est peu abondante, car les condamnés font peu appel, de peur d'être plus lourdement condamnés. Puis, le discours dominant a longtemps nié l'existence de la prostitution de mineurs en France, même s'il suffit d'aller près de la gare du Nord pour la constater, et même si les rapports de l'Organisation mondiale de la santé et l'Organisation des Nations Unies établissent à 13 ans l'âge moyen d'entrée dans la prostitution en France. L'appareil répressif n'a pas été mobilisé.

La vulnérabilité concerne notamment les personnes prostituées enceintes. Un enfant : c'est l'une des stratégies des trafiquants pour placer des femmes durablement sous leur dépendance, même s'ils perdent au début quelques mois d'exploitation. Aucune circulaire ministérielle ne réclame une mobilisation des moyens pour lutter contre ces procédés. Quant au recours à une infraction...

**M. Jean-Pierre Godefroy, président.** – Quoique voisin de nos amis anglais, j'ai beaucoup de mal à obtenir d'eux des éléments d'information sur leur système judiciaire...

**M. Yves Charpenel.** – Hélas, c'est la même chose pour la coopération judiciaire : c'est le charme du cousinage, je suppose... Les Écossais ont une législation inspirée de ce qu'ont fait les Suédois. Les Anglais travaillent avec le prisme du crime organisé. Ils ont créé un délit de recours à la prostitution mais ont employé des méthodes sans doute inappropriées : le but n'est pas de remplir les prisons mais de décourager la demande. La publication sur

Internet des plaques d'immatriculation des véhicules arrêtés devant les prostituées a choqué l'opinion. Cela n'a pas servi la cause de la lutte contre la prostitution...

La Garde des Sceaux envisage d'élaborer un rapport annuel au Parlement sur les conditions d'emploi de la politique pénale en France. Ce serait une avancée, qui nous permettrait en outre de répondre à vos questions ! La Roumanie est en train de pénaliser les clients, après avoir criminalisé le proxénétisme et mis en place une assistance aux victimes. L'agence roumaine chargée de la traite est en avance sur nos dispositifs, même si la proposition de loi devrait combler notre retard.

Les personnes prostituées sont peu visibles du grand public, elles travaillent dans l'ombre de l'Internet. Il faut faire comprendre leur sort. Les Anglais ont pêché dans la communication de leurs mesures plutôt que dans les procédures. Quant aux Suédois, leurs procureurs, qui n'étaient pas favorables à la pénalisation du client lors de son introduction il y a dix ans, s'en félicitent à présent. Il s'agit de décourager un marché criminel. C'est ainsi qu'il faut présenter cette mesure.

**M. Philippe Moricet.** – Aux États-Unis, où sont depuis longtemps pénalisés et la personne prostituée et le client, on n'a constaté aucun recul de la prostitution. Dans un des Etats les plus répressifs, le Wyoming, les propositions d'*escort girls* dans les journaux ou sur Internet sont innombrables...

**Mme Hélène de Ruyg.** – J'ai assisté à l'anniversaire de la signature de la convention de l'ONU de 1949. Le représentant du gouvernement finlandais a expliqué que le fait que la loi en Finlande réprime l'achat de services sexuels auprès des victimes de traite et d'elles seules la rend inapplicable. Il s'est prononcé pour une pénalisation globale. Quant à l'impunité dont jouissent ceux qui ont recours à des prostituées mineures, elle résulte aussi du regard social : si l'on accepte l'achat de services sexuels à des personnes de dix-huit ans, pourquoi se formaliser si elles sont un peu plus jeunes ?

**M. Grégoire Théry.** – La rapporteure nationale sur la lutte contre les êtres humains en Finlande a bien expliqué pourquoi la limitation de l'interdiction à l'achat d'actes sexuels à des personnes contraintes ou vulnérables ne fonctionnait pas. Il faut une infraction générale et des circonstances aggravantes. Sinon, en l'absence de priorité énoncée en ce sens, les policiers ne se concentrant pas sur les lieux de prostitution gérés par les réseaux, il y a peu d'interpellations. Si le délit est général, ils interpellent plus de clients et les circonstances aggravantes seront ou non retenues.

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Comment faites-vous de la prévention ? Que pensez-vous des stages de sensibilisation prévus par ce texte ?

**Mme Hélène de Ruyg.** – Nous intervenons dans des collèges et des lycées. La proposition de loi indique bien que ces interventions pour éduquer à l'égalité entre hommes et femmes doivent être effectuées au sein de l'éducation nationale. Quant au stage de responsabilisation, il doit amener les clients à réfléchir à ce que signifie l'achat d'un rapport sexuel et à prendre conscience de son impact sur la personne ainsi utilisée. J'ai contribué à la mise en place de groupes de sensibilisation pour auteurs de violences conjugales : cela fonctionne.

**M. Yves Charpenel.** – Les stages citoyens nous semblent une mesure évidente : cela a été fait pour la violence routière, la toxicomanie, les violences conjugales, et l'efficacité

de ces dispositifs est démontrée. Il s'agit de responsabiliser les personnes concernées. Une semaine passée dans un service d'urgence ou dans les centres de post-cure a un impact fort sur les chauffards ou les toxicomanes. Il est toujours mauvais pour la vente de troubler la bonne conscience du client : le mettre en face de la réalité de la prostitution, selon des modalités à définir, sera sans doute efficace. Ces stages ne peuvent être organisés que de manière partenariale, avec les associations, le secteur social, les services répressifs, etc. Aux États-Unis, des expériences étonnantes ont été menées sur l'addiction sexuelle. Les associations d'aide aux victimes d'infraction connaissent bien ces stages, dont la Cour des comptes vante aujourd'hui les mérites, alors qu'elle était sceptique il y a dix ans. Nous savons bien qu'un citoyen qui siège comme juré de cour d'assises change de regard sur le crime et son traitement par la justice.

**M. Grégoire Théry.** – Nous intervenons chaque année auprès de 17 000 jeunes avec des outils spécifiques pour les collèges et d'autres pour les lycées : brochures, pièces de théâtre, DVD... Notre but n'est pas de faire la morale mais de permettre aux jeunes de s'émanciper et de se construire sans carcan, tout en ayant conscience d'éventuelles contraintes. La pression du groupe en est une, surtout lorsque les réseaux sociaux l'amplifient. La marchandisation globale de la sexualité en est une autre, qui se manifeste à travers la pornographie, la publicité sexiste ou la transmission des stéréotypes selon lesquels les garçons doivent gagner beaucoup d'argent et les filles séduire. Enfin, l'absence de répression légale complique notre discours de prévention. Pourquoi faire de la prévention s'il n'y a pas de limite normative ? Un des membres de notre association a eu recours à la prostitution lorsqu'il était jeune marin. Son témoignage est saisissant. Il affirme que s'il avait disposé d'un repère légal, il aurait sans doute construit un autre rapport aux femmes.

Contravention ou délit ? La contravention, même de cinquième classe, renvoie au tribunal de police, plus chargé que le tribunal correctionnel, et où le rappel à la loi est beaucoup moins solennel. D'un point de vue pédagogique, ce n'est pas idéal. Et cette contravention peut-elle être inscrite dans le code pénal dans la section des délits et des crimes, pour être rattachée aux circonstances aggravantes concernant les mineurs et les personnes vulnérables ? Les députés en ont débattu avec le Gouvernement : il faut un seul bloc, celui des « *atteintes à la dignité de la personne humaine* », incluant le « *recours à la prostitution d'autrui* ».

L'application extra-territoriale n'est possible que pour un délit. Déjà, 15 000 personnes vont chaque année à la Jonquera en Espagne. À Gand, 500 Français se pressent chaque week-end dans les vitrines. Faisons comme la Norvège, qui a pris ses responsabilités en étendant l'infraction aux actes commis à l'étranger par ses ressortissants.

**M. Jean-Pierre Godefroy, président.** – Une contravention de cinquième classe n'est tout de même pas un simple rappel à l'ordre...

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – La première chose à faire, c'est de reconnaître que la prostitution s'inscrit dans un *continuum* de violence ; l'assignation à la femme de rôles sociaux prédestinés en fait partie. Il faut saisir pour cela l'opportunité offerte par d'autres textes transversaux, comme la loi sur l'école et la réforme des programmes. C'est ainsi que nous construirons une véritable égalité entre les femmes et les hommes.

**M. Jean-Pierre Godefroy, président** – La suppression du délit de racolage me surprend : je l'avais dit lors du débat sur la proposition de loi de Mme Esther Benbassa. Les policiers nous disent en effet que c'est pour eux un moyen d'action et nous devons en tenir



compte. L'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) indique que la loi de 2003 a écarté les personnes prostituées des aides qui peuvent leur être apportées. Mais la pénalisation du client n'aura-t-elle pas le même effet ? La lutte contre le racolage permet de remonter des filières, sans doute. Mais le racolage est loin d'avoir disparu ! Remplacer cette infraction par la pénalisation du client améliorera-t-il la situation ?

**M. Yves Charpenel.** – C'est une question complexe. D'abord, les deux infractions ne visent pas la même chose. La législation française sur la répression du racolage poursuivait deux objectifs. Le premier était de récolter des informations sur les réseaux, mais aucune prostituée n'a jamais donné de tels renseignements, par crainte des représailles. Celles qui dénoncent sont celles qui sont à bout, mais cela n'a rien à voir avec une procédure pour racolage. Le deuxième objectif était de parvenir à une meilleure connaissance de la prostitution et d'orienter les personnes verbalisées vers les associations. Mais les policiers et les procureurs n'ont pas été enthousiasmés par ces procédures chronophages et sans grand intérêt pour remonter les filières. La Roumanie a établi un fichier des personnes prostituées : il est vrai que cela est moins difficile qu'en France, où les intéressées sont presque toutes étrangères et ne restent pas durablement sur le territoire. Sur 100 prostituées interpellées, une seule se retrouve devant un tribunal.

La pénalisation du client poursuit un objectif différent : il ne s'agit pas d'obtenir des renseignements – le client ne sait rien des réseaux, dont il préfère ignorer l'existence – mais de décourager un marché criminel. Un client disait récemment qu'il préférerait aller à la Jonquera parce que *« ça coûte moins cher que d'offrir un dîner et des fleurs à une femme »*. Cela en dit long sur les progrès qui restent à accomplir dans les mentalités. Il importe aussi de faire prendre conscience aux clients qu'ils sont complices de la violence criminelle commise par le réseau proxénète. À cet égard, le risque d'avoir un casier judiciaire devrait agir comme un frein.

**Mme Hélène de Rugy.** – Le délit de racolage empêche les personnes prostituées d'avoir confiance dans les autorités. Nous le voyons dans notre mission d'accompagnement, elles ont une faible estime d'elles-mêmes et n'ont pas besoin d'être de surcroît considérées comme des délinquantes... Nous constatons aussi que l'action des autorités se manifeste par à-coups, avec pour souci de donner satisfaction aux riverains dans certaines zones. Mais les prostituées ne sont pas les seules responsables de ces gênes ! Les automobilistes qui ralentissent pour les regarder et causent des accidents de la route ou les proxénètes ont eux aussi quelque responsabilité dans cet état de fait, non ?

**M. Grégoire Théry.** – Parmi les personnes que nous accompagnons, certaines se voient refuser un agrément pour devenir assistantes maternelles ou pour intervenir auprès de personnes âgées car elles ont un casier judiciaire. C'est dramatique ! Le délit de racolage n'a pas le même effet sur la précarité que la pénalisation des clients. Les personnes prostituées se cacheront-elles plus, ou moins ? Je l'ignore. Quoi qu'il en soit, le danger ne vient pas de la prise de contact mais du face à face dans la voiture, la chambre d'hôtel ou le domicile du client. Si le client est susceptible d'être pénalisé, les personnes qui se prostitueront pourront mieux imposer leurs conditions : ce ne sera pas pire qu'avant !

**M. Jean-Pierre Godefroy, président.** – La pénalisation du client ne revient-elle pas à réglementer la prostitution plutôt qu'à lutter contre ? Le racolage sera autorisé, tout comme la prostitution...

**M. Grégoire Théry.** – Non car la proposition de loi est globale.

**M. Yves Charpenel.** – Si vous supprimez le délit de racolage sans pénaliser le client, vous ouvrez un marché libre d'exploitation d'autrui.

**Mme Hélène de Ruy.** – Il en va de même si vous ne donnez pas aux personnes prostituées les moyens d'être accompagnées.

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Pouvez-vous nous parler de la sortie de la prostitution ?

**M. Philippe Kaltenbach.** – Je suis favorable à la pénalisation du client, qui fait passer un message clair. Mais alors, n'est-ce pas incohérent d'autoriser le racolage actif ? L'objectif est de faire reculer la prostitution. Pour cela il faut faire preuve de pédagogie et tenir un discours cohérent – sans pénaliser les personnes prostituées, qui sont des victimes.

**M. Yves Charpenel.** – Il y a dix ans, il était difficile de porter plainte pour violences conjugales. Le viol sur conjoint est une idée juridique récente, qui est désormais bien acceptée. Le client ne veut pas voir la réalité en face, il faut l'y contraindre. Les trafiquants devront aussi s'adapter. Je me rappelle des écoutes téléphoniques visant des groupes roumains qui vendaient des femmes en Suède : lorsque la loi a été appliquée, nous les avons entendus énoncer que leur activité n'était plus rentable et qu'il fallait la délocaliser. Beau résultat !

**M. Grégoire Théry.** – Pourquoi interdire l'achat, et pas la vente ? Pour prendre en compte la situation de contrainte d'une des parties. Par exemple, certaines personnes acceptent des emplois pour une rémunération inférieure au SMIC : pourtant, c'est l'employeur qui est condamné. Il en va de même de l'achat et de la vente d'organes : seul l'acheteur est pénalisé, même si le vendeur est consentant. Un contre-exemple est la jurisprudence sur le lancer de nains : il est interdit d'y recourir comme de s'y soumettre. L'article 122 du code pénal dit bien que nul ne peut être tenu pénalement responsable d'une action effectuée sous l'emprise d'une force à laquelle il ne peut se soustraire.

**M. Philippe Moricet.** – Comment les prostituées pourront-elles continuer leur activité sans clients ? Autant dire que la prostitution est interdite...

**Mme Hélène de Ruy.** – Notre position sur la prostitution n'a aucun caractère moral. La proposition de loi prévoit un parcours de sortie : l'accompagnement ne peut être conditionné à un engagement de sortie immédiate. Le parcours comporte des allers retours. Il s'agit d'amener une personne à prendre sa propre décision. Pour cela, le délai d'attente prévu par la convention de Varsovie est crucial. Actuellement, la situation est terrible : nous ne disposons pas des leviers nécessaires. Faute de moyens, nous laissons tomber au milieu du gué des personnes que nous avons accompagnées.

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – Comment améliorer la proposition de loi ?

**Mme Hélène de Ruy.** – En précisant sa mise en œuvre : nous attendons beaucoup du décret d'application, sur les conditions de contractualisation par exemple, car ce document doit créer les conditions d'une reconstruction de la victime. Il faut donner du temps et des moyens aux personnes qui sortent de la prostitution. Quand on demande à une jeune Nigériane d'aller à son ambassade à Paris deux fois depuis Grenoble ou Marseille pour obtenir des papiers, quand elle doit subvenir elle-même à son logement et à sa nourriture, elle

reste dans la prostitution. Il faut aussi des moyens pour former tous les acteurs sociaux et créer un maillage entre les associations spécialisées et les associations généralistes, de manière à accompagner les personnes sans ouvrir des antennes dans chaque département.

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – La loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes comprend aussi un volet formation sur les violences faites aux femmes.

**Mme Hélène de Rugy.** – Il faut insister sur le fait que la prostitution en est une, au même titre que les violences conjugales, auxquelles on pense spontanément.

**M. Philippe Kaltenbach.** – Les moyens de l'État ne sont pas abondants. Est-il prévu que les amendes des clients et les saisies d'actifs appartenant aux proxénètes puissent financer des actions qui coûteront cher ?

**Mme Michelle Meunier, rapporteure.** – C'est dans la proposition de loi.

**M. Philippe Kaltenbach.** – Cela fournira des moyens financiers tout en jouant un rôle pédagogique et symbolique.

**M. Grégoire Théry.** – Il est difficile de comprendre à quoi ressemblera le parcours de sortie. L'engagement à sortir de la prostitution pour les personnes étrangères, qui donne droit à un titre de séjour même si elles ne font pas de dénonciation, donnera-t-il le droit à l'ATA ou au RSA ? Actuellement, seule la dénonciation ouvre l'accès à l'ATA. Il manque dans le dispositif le temps de la reconstruction psychologique. Certaines personnes que nous accompagnons, pourtant volontaires, ne se rendent pas à un entretien d'embauche parce qu'elles ont peur de prendre le tramway, sortent de la salle parce qu'il n'y a que des hommes derrière le bureau ou parce qu'on a utilisé l'impératif avec elles. Il faudrait définir pour chaque temps les revenus qui l'accompagnent. On ne peut pas demander à ces personnes de cesser la prostitution sans leur donner un minimum de revenus et leur fournir une solution d'hébergement. C'est seulement lorsque ces conditions sont réunies qu'elles cessent d'être condamnées à la prostitution.

Que feront les personnes prostituées qui n'auront plus de clients ? La loi est brutale, certes, en affirmant fortement que la prostitution n'a pas d'avenir. Mais les personnes prostituées le savent déjà, et savent également qu'elles ne pourront continuer lorsqu'elles seront âgées.

**M. Jean-Pierre Godefroy, président.** – Je vous remercie.

*La réunion est levée à 17 heures 10.*



## MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LA RÉFORME DES RYTHMES SCOLAIRES

**Mercredi 30 avril 2014**

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, présidente –

### **Audition de M. Benoît Hamon, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche**

*La réunion débute à 16 heures 30.*

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** - Nous procédons aujourd'hui à la dernière audition de la mission commune d'information sur la réforme des rythmes scolaires.

Monsieur le Ministre, je vous souhaite la bienvenue au Sénat. L'ensemble des membres de la mission commune d'information vous remercient d'avoir accepté notre invitation.

Avec le Premier ministre, M. Manuel Valls, vous avez décidé d'assouplir le cadre réglementaire afin qu'il s'adapte au terrain, en ouvrant la possibilité d'expérimenter des rythmes scolaires plus souples, à condition que ceux-ci soient conçus dans l'intérêt de l'enfant. Je me réfère ici à un article paru dans *Le Monde* du 25 avril 2014... Votre objectif, qui est également le nôtre, est de permettre à tous les enfants, quelle que soit leur origine sociale, de mieux apprendre à l'école et, donc, de pouvoir réussir. Nous partageons totalement cet objectif !

Vous affirmez également, dans la même interview, que les aménagements que vous proposez « répondent aux difficultés d'organisation remontées par certains acteurs locaux » -je vous cite. La mission commune d'information sur la mise en œuvre des rythmes scolaires a été créée en octobre 2013. Nous avons procédé à une longue série d'auditions -douze séances de trois à quatre heures chacune- de novembre 2013 à avril 2014. Cette phase nous a permis d'entendre tous les acteurs de la réforme, l'objectif étant de répertorier les difficultés et les blocages, et de proposer des solutions le cas échéant.

Je regrette que nous n'ayons pu présenter ce rapport au mois de mars, mais il nous fallait encore effectuer des déplacements. Vous auriez ainsi pu vous en inspirer largement pour mettre en œuvre l'assouplissement que vous proposez...

Nous avons demandé, dès le mois de février, à votre prédécesseur, M. Vincent Peillon, de tenir compte d'une dizaine de questions représentant l'ensemble des problématiques que nous avons pu mettre en évidence. Nous n'avons malheureusement reçu aucune réponse ! Nous les avons obtenues il y a deux jours, et je voulais vous en remercier. J'ai la faiblesse de croire que quelques-unes de nos questions ont pu vous aider à élaborer les modifications que vous suggérez...

Je vous cède à présent la parole.

**M. Benoît Hamon, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.** - Madame la Présidente, Madame la Rapporteuse, Mesdames et

Messieurs les sénateurs, je serai très attentif au travail qui a été le vôtre. Vous avez dit avoir pu prendre le pouls de tous les acteurs à propos de la question des rythmes scolaires. Ceux avec lesquels j'ai été en contact étaient pour l'essentiel les plus mécontents. Pour ce qui me concerne, j'ai davantage parlé -en particulier à mon initiative- aux élus qui ont manifesté des difficultés et qui, la plupart du temps de très bonne foi, ont émis des interrogations sur la portée des assouplissements que nous envisageons, à partir de la réalité du terrain qui était la leur et la mémoire des expérimentations qui avaient pu être mises en œuvre avant la réforme Darcos, celle-ci en ayant rendu bon nombre de choses difficiles, voire impossibles.

Je voudrais revenir au point qui fait consensus entre nous : l'école française, notamment primaire, ne remplit plus sa mission aussi bien que nous le souhaiterions tous en matière d'apprentissages fondamentaux ! Ceci se mesure, à l'entrée en sixième, par une dégradation des capacités de nos enfants à maîtriser les apprentissages en matière de calcul, d'écriture, d'expression orale ou de lecture. C'est là une difficulté qui explique le décrochage ultérieur, et le fait que notre pays détienne le record, au sein de l'OCDE, des inégalités sociales.

Le Premier ministre a dit, dans sa déclaration de politique générale, combien le discours politique pouvait s'apparenter, aux yeux de beaucoup de Français, à une langue morte, mais quand la promesse républicaine d'égalité est aussi communément partagée par tous et irrigue régulièrement nos discours politiques, quand pourtant, dans l'école de la République, se niche une reproduction sociale aussi forte, des inégalités sociales aussi dures, au sens où l'origine sociale conditionne le destin scolaire des enfants, la question se pose à tous les élus de la République que nous sommes et, au premier chef, au ministre de l'éducation !

Le travail qui est le mien se concentre d'abord sur le temps scolaire ; mon prédécesseur a eu l'occasion de le rappeler à juste titre. Aujourd'hui, au regard du nombre de jours scolarisés et de la lourdeur des semaines, nous n'offrons pas aux enfants de la République les meilleures conditions d'apprentissage, pas plus que nous ne donnons aux professeurs des écoles les meilleures conditions pour transmettre les connaissances, afin que les élèves, à l'issue de l'école primaire, maîtrisent les apprentissages fondamentaux.

C'est pourquoi, à partir du consensus bâti notamment sous l'impulsion de Luc Chatel, nous avons souhaité mettre en place, sous forme de décret, une organisation du temps scolaire pensée autour de neuf demi-journées et du principe de cinq matinées travaillées. Nous savons en effet que les pics de vigilance de l'enfant interviennent entre 9 et 11 heures le matin ; c'est à ce moment que les élèves sont les plus concentrés et ont le plus de capacités à apprivoiser et à maîtriser les apprentissages fondamentaux.

Près de 4 000 communes et 1,3 million d'écoliers sont aujourd'hui soumis aux nouveaux rythmes scolaires, et nous avons donc pu évaluer le bien-fondé d'un certain nombre de nos choix. Il ne m'appartient pas de juger si les choses se déroulent mal ou non, ou si les arguments sont de bonne ou de mauvaise foi. Il m'appartient de tenir compte de la réalité et de ne pas être dans le déni !

J'espère que les choses pourront se vérifier sur le long terme, au-delà des résistances qui ont pu être exprimées par un certain nombre de professeurs à propos du fait que travailler le mercredi matin modifiait l'articulation entre leur vie professionnelle et personnelle, ou du fait que cela suppose une nouvelle organisation pour certains parents d'élèves. La particularité de l'éducation est qu'elle s'accommode mal du court terme. Il est

très difficile, en la matière, d'avoir des résultats au mois le mois. Les professeurs qui ont expérimenté la nouvelle organisation du temps scolaire -sans nier les difficultés ni l'embarras que cela a créé pour certains- reconnaissent, dans leur immense majorité, que l'impact sur la concentration des élèves ayant le plus de difficultés est positif. Au terme de la première année, je me réjouis de constater qu'au-delà des réflexes partisans, les uns et les autres reconnaissent qu'on a là une première mesure positive en matière d'organisation du temps scolaire !

Nous sommes à présent dans la seconde phase, celle de la généralisation. Nous avons voulu tenir compte de la situation des communes qui n'ont ni la même taille, ni la même expérience en matière d'organisation du temps scolaire, ni les mêmes moyens pour mettre en œuvre les activités périscolaires : une commune de montagne n'est pas une commune du futur Grand Paris ou une commune métropolitaine. Les différences sont assez évidentes.

Nous avons voulu, dans un décret complémentaire au décret initial organisant le droit commun de neuf demi-journées, mettre en place des expérimentations plus adaptées aux réalités de terrain que nous avons constatées, afin que le cadre réglementaire s'adapte à ces expérimentations, plutôt que de s'effacer devant lui.

Ainsi, à Épinal, le maire, M. Heinrich, qui bénéficie d'une expérience considérable en matière d'organisation du temps scolaire, nous a demandé si l'on pouvait, dans l'intérêt de l'enfant, alléger la semaine en réduisant les vacances scolaires. C'est une forme nouvelle d'organisation qui respecte le principe des cinq matinées successives et la lutte contre la désynchronisation, qui est la plus fatale aux apprentissages fondamentaux, sujets sur lequel tous les chronobiologistes s'entendent aujourd'hui.

Le second assouplissement concerne notamment les villes moyennes, les petites villes, ou les intercommunalités. Il s'agit de la possibilité de rassembler l'ensemble du temps périscolaire -dont je rappelle qu'il est facultatif- sur une même demi-journée, l'après-midi. Ainsi, les intervenants pourront éventuellement travailler chaque jour de la semaine dans des communes différentes, l'objectif étant d'alléger les coûts des activités périscolaires par la mutualisation. Cet assouplissement, qui figure dans le nouveau décret, répond d'ores-et-déjà à de nombreuses situations.

Une disposition ne figure toutefois pas dans ce décret, mais dans la circulaire qui accompagne ce texte, qui sera soumise au Comité technique ministériel (CTM) et au Conseil supérieur de l'éducation (CSE) la semaine prochaine : j'ai en effet voulu qu'on prenne plus précisément en compte la situation des écoles maternelles, la distinction entre le temps périscolaire et le temps scolaire n'apparaissant pas évidente dans le cadre de la petite section, par exemple. Elle l'est cependant pour le professeur des écoles, qui ne fait pas le même métier que celui ou celle qui organise le temps périscolaire, les objectifs du premier étant l'acquisition par les enfants de connaissances et de compétences qui s'évaluent sur tout le temps de la maternelle.

Nous avons voulu clarifier les distinctions entre temps périscolaires et temps scolaire, en particulier en matière de temps calme ou de temps de sommeil. Lors des ministères Chatel, puis Peillon, nous avons évoqué les questions de l'intérêt de l'enfant et du temps scolaire. Puis le débat s'est porté sur le thème du temps périscolaire fort légitimement soulevé par les professeurs, les parents d'élèves, et les maires, ces derniers rencontrant parfois des difficultés de financement et d'organisation à ce sujet.

Je voudrais que l'on revienne aussi au sens et à l'objectif de cette réforme, face aux échecs que l'on rencontre parfois -même si le collège et le lycée fonctionnent correctement pour des millions d'élèves. Il existe une réalité de la reproduction sociale et de l'enracinement des inégalités à l'école. Personne ne peut parler à la place de celles et ceux pour qui nous menons cette réforme, sauf les parents, les professeurs et les maires, mais il ne faut pas remettre en cause le progrès incontestable qu'apportera une organisation du temps scolaire permettant une synchronisation des rythmes, dont le bouleversement perturbe les conditions d'apprentissage des plus jeunes.

Je suis père de deux petites filles, dont l'une s'apprête à entrer en primaire, et l'autre en maternelle : beaucoup de Français sont dans le même cas. Distinguer le temps scolaire en maternelle du temps scolaire dans le primaire n'amènera que la désorganisation au sein des familles, qui ont besoin d'homogénéité dans l'organisation du temps scolaire. Il faut en tenir compte...

Pour autant, je ne considère pas que la maternelle ne présente aucune différence par rapport au primaire : nous devons tenir compte d'un certain nombre de spécificités, qui seront notées dans la circulaire qui accompagnera le décret, mais je pense qu'il ne faut pas tenter de régler le problème du primaire sans se préoccuper de la maternelle.

Depuis ma nomination, j'ai pris l'initiative de nombreux contacts avec les associations de maires de grandes villes, de petites villes, les maires ruraux. J'ai interrogé des maires qui ont publiquement exprimé leurs réserves à propos de cette réforme, afin d'étudier avec eux la manière dont nous pourrions résoudre les difficultés. Je pense que nous parviendrons à des résultats probants.

Je suis disposé à évoquer avec vous toutes les questions, y compris les plus difficiles. Je crois qu'il convient que cette réforme s'applique en 2014, ce dont le Premier ministre est également convaincu, afin que nous puissions généraliser une nouvelle organisation du temps scolaire, car je suis sûr, tout comme vous, qu'il y va de l'intérêt de nos enfants !

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Merci pour cette brève présentation. La parole est à Mme la rapporteure.

**Mme Françoise Cartron, rapporteure.** - Comme l'a dit Mme la présidente, nous sommes livrés à un travail d'investigation très sérieux et très approfondi, ce qui explique pourquoi notre rapport ne sera rendu que le 14 mai. Nous essayerons de faire en sorte que ce rapport émette des préconisations utiles à tous.

Nous avons très bien compris que le décret d'assouplissement répondait à la fois à des cas particuliers qui ne se trouvent pas dans le décret Peillon, en particulier en matière de mutualisation.

Nous avons rencontré lundi, lors d'un déplacement en Gironde, un certain nombre de maires qui n'ont absolument pas compris si le nouveau décret se substituait au décret Peillon. J'attire votre attention sur le fait que tous ceux qui ont mis la réforme en place en 2013 croient qu'il y aurait ainsi la possibilité d'une réécriture totale du projet éducatif territorial (PEDT), alors que les choses fonctionnent aujourd'hui ! Il convient donc que vous précisiez l'esprit du décret car il y a aujourd'hui des incompréhensions.



Par ailleurs, quel est le rôle de votre administration et de l'encadrement dans l'accompagnement de cette réforme ? Sur le terrain, les maires se retrouvent souvent seuls face aux parents d'élèves et aux enseignants, et ne sont pas suffisamment au fait des problèmes pour répondre. Au vu de l'expérience qu'a connue la première vague, il faut mobiliser l'éducation nationale, qui doit rassurer les maires, qui sont parfois perfectionnistes. Il faut leur rappeler que ce projet s'étale sur trois ans et qu'il va être amendé.

Reste que la confusion règne en matière de qualification des intervenants et de taux d'encadrement, de nombreux maires ayant fait appel, dans le cadre des temps d'activités périscolaires (TAP), à des intervenants extérieurs dotés de compétences éminemment reconnues. Ainsi, une ancienne institutrice, qui détient un diplôme d'herboristerie et qui anime un atelier autour des plantes et de la nature, est considérée comme non qualifiée parce qu'elle ne possède pas le brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA). La caisse d'allocations familiales (CAF) n'accompagne donc plus financièrement le projet !

De la même manière, les professeurs de musique qui interviennent dans le cadre des TAP sont considérés comme non qualifiés parce qu'ils ne détiennent pas le BAFA ! La CAF accepte certes un taux de 50 % d'encadrants non qualifiés, mais les maires donnent à penser à leurs administrés qu'ils travaillent avec un personnel seulement pour moitié qualifié, affaiblissant ainsi la qualité de leur projet ! Il faut donc élargir la nomenclature des qualifications, ce qui conditionne ensuite les financements.

Pour ce qui est des CAF, le constat est catastrophique. Les maires ruraux -et même ceux de villes comme Arras ou Nevers- ont renoncé à constituer leur dossier, le choc de simplification n'étant pas parvenu jusqu'à la CAF. À Libourne, qui compte dix-sept écoles, il faut monter un dossier par école. Il faut en outre tenir une comptabilité journalière de la présence des enfants, ce qui mobilise des personnels municipaux. Seules les grandes mairies dotées d'une organisation compétente y parviennent. La somme de 54 euros par élève versée par la CAF n'est pas neutre par rapport à l'accompagnement financier !

Nous avons auditionné la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) à deux reprises et nous sollicitons votre intervention, Monsieur le Ministre. Il y a là une vraie difficulté. Les maires ont besoin d'une perspective. Or, la CNAF se retranche derrière le fait que le décret a changé et qu'elle ne sait plus que faire.

Le fonds d'amorçage est également remis en cause. Il a été très apprécié, mais on ne doit pas pour autant exclure un accompagnement, dégressif ou modulé. Les maires attendent un signe leur assurant qu'ils seront accompagnés dans la mise en place de la réforme.

Par ailleurs, il faut insister sur l'importance des TAP en maternelle. En banlieue parisienne, ceci constitue une véritable chance pour les enfants, même si l'organisation ne saurait être la même que dans le primaire. À Bordeaux, Alain Juppé mène une réflexion sur la formation des personnels de l'école maternelle autour du sommeil, de la lecture de contes et de l'écoute musicale. C'est selon moi une bonne pratique.

Enfin, dans les communes de la banlieue bordelaise, on a pu mesurer, au bout de six mois, une baisse de la violence et de l'agressivité chez les enfants. Selon une commune, les accidents scolaires qui survenaient entre midi et 14 heures ont chuté de 70 % !

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** - L'inquiétude des maires vient de ce que le décret et la circulaire ne sont pas encore à leur disposition ; les informations dont ils disposent ne proviennent que de bribes émanant des médias. Or, les communes doivent déposer leur nouveau dossier le 6 juin prochain !

**M. Benoît Hamon, ministre.** - Je ne suis ministre que depuis quelques jours, mais ce dossier était pendant et mon prédécesseur l'aurait traité de la même manière. Il est incontestable que la période des élections municipales a ralenti les choses. Nous avons toutefois fait au plus vite...

Le nouveau décret ne se substitue pas au précédent, il organise les expérimentations sur une période de trois ans, avec un suivi qui permettra aux rectorats de prendre la mesure des performances. Nous complétons donc le cadre réglementaire par de nouvelles dispositions permettant d'intégrer ce qui ne l'était pas jusqu'ici.

Une commune peut décider de mettre en œuvre un projet qui n'était auparavant pas éligible. Je concède que les délais sont assez courts, mais on appréciera avec discernement les situations difficiles. Certaines communes, malgré la continuité des équipes municipales, donnent parfois le sentiment de découvrir le sujet, alors qu'il est assez ancien !

Ce travail a été réalisé par les adjoints délégués aux questions de vie scolaire et d'éducation depuis longtemps ; il a été préparé avec les services, et avec tous les acteurs locaux qui concourent à une mission éducative auprès des enfants. Il m'appartient également, en tant que ministre, de faire preuve de discernement entre ce qui relève d'une difficulté réelle et d'un combat politique -qui n'est d'ailleurs pas moins respectable, mais qui doit avoir lieu sur le terrain classique de la démocratie. Je comprends que mes arguments ne parviendront pas à convaincre tel ou tel édile, mais la loi et les décrets sont les mêmes pour tous !

Il serait étonnant que l'on puisse s'affranchir d'un texte au motif que la norme est issue d'un décret ! Les limitations de vitesse relèvent aussi d'un décret ! Il ne viendrait à l'idée d'aucun maire de dire que l'on peut s'affranchir d'une limitation à 50 kilomètres par heure parce qu'elle émane d'un décret ! Ce n'est donc pas un argument recevable.

Nous préparons une organisation du temps scolaire qui relève d'abord de ma responsabilité, de celle du Gouvernement, et de l'État. La plupart des questions concernent d'ailleurs le périscolaire. Or, ces activités sont facultatives, pour l'élève comme pour les mairies. On peut parfaitement imaginer qu'elles montent en puissance progressivement.

Le mieux est l'ennemi du bien, mais cessons de raisonner dans l'abstraction ! Je parle là de réalités de terrain. Ma propre commune, Trappes, qui n'est pas riche, a expérimenté la réforme avec difficulté, mais nous en mesurons aujourd'hui les mérites pour nos enfants -et personne ne nous l'enlèvera ! Nous recherchons une organisation optimale pour que les enfants de la République acquièrent les apprentissages fondamentaux qui figurent dans les programmes. C'est notre travail. Ce décret ne se substitue donc pas au précédent !

Je crois comprendre que le sentiment d'abandon résulte du fait que les directeurs académiques des services de l'éducation nationale (DASEN) ne sont pas toujours disponibles. J'ai donné pour instruction, dès mon arrivée, que les rectorats, les services de la Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) et mon cabinet se mobilisent pour être

disponibles sur le terrain. S'il y a des difficultés, signalez-les : j'essaierai de faire en sorte qu'elles se règlent.

Je rappelle encore une fois le caractère facultatif du périscolaire. Certains élus oublient que, même s'ils ne mettent en place qu'une garderie, ils percevront malgré tout 50 euros par enfant ! Il s'agit d'être cohérent. Si l'on ajoute la part majorée dont bénéficient une partie des communes, à hauteur de 40 euros, et les prestations de la CAF, qui s'élèvent à 54 euros, le montant total des aides peut atteindre 144 euros.

Ceci n'enlève rien aux questions que vous posez : 144 euros par enfant sont-ils toujours suffisants ? Dans une commune qui a déjà une tradition d'accueil périscolaire, c'est souvent le cas ; dans une commune qui le démarre, ceci suppose une contribution de la collectivité. Certaines mairies, à droite comme à gauche, ont d'ailleurs fait le choix politique d'organiser depuis très longtemps le périscolaire, considérant l'investissement indispensable pour les enfants de la commune. D'autres, pour qui cela ne correspondait pas aux priorités, ne l'ont pas fait.

Il existe autant de situations que de communes. En tant que ministre de l'éducation, je dois d'abord me préoccuper du temps scolaire, puis des conditions de mise en œuvre de la réforme, dès lors qu'elle suppose une certaine coopération et qu'elle ne sera optimale que si l'on favorise également l'épanouissement de l'enfant par le périscolaire.

Vous avez évoqué les TAP et les difficultés qu'elles génèrent. Je rencontre ce soir le directeur général de la CNAF, avec lequel je vais évoquer un certain nombre des sujets qui m'ont été signalés et qui portent à la fois sur le résultat de l'expérimentation sur les taux d'encadrement allégé pour l'ensemble du temps périscolaire et sur l'impact financier pour la CNAF.

Ceci suppose que l'on puisse interroger les maires sur leurs intentions concernant l'organisation du temps périscolaire. Un questionnaire leur sera envoyé le 7 mai, de façon à pouvoir évaluer l'impact financier du maintien de cette expérimentation sur les taux d'encadrement allégé, au-delà du mois de juin. C'est un point important.

S'agissant des grilles de qualification, même si le décret prévoyait une certaine souplesse en la matière, j'ai interrogé Najat Vallaud-Belkacem -sans remettre en cause la qualification, les compétences et la sécurité qui entourent les activités- pour étudier la possibilité d'aménager les règles existantes.

Je reste cependant prudent car, si l'on peut parfois trouver certaines situations absurdes, il ne faut pas, pour autant se retrouver avec des intervenants incapables d'encadrer nos enfants. Il faut donc trouver l'équilibre, qui se situe entre la norme, les règles existantes, et la généralisation de ce dispositif. J'engagerai des discussions en ce sens.

D'autre part, l'accueil de loisirs sans hébergement, validé comme tel, qui répond à des règles, représente un coût pour la CNAF, dans un contexte que vous n'ignorez pas, les parlementaires sur la plupart des bancs du Parlement réclamant la réduction de la dépense publique, tout en désirant une école meilleure, et des services publics plus efficaces. Nous avons tous des solutions : le Gouvernement en défend certaines, et les met sur la table. Or, le plan de 50 milliards d'euros et la contribution qui est demandée aux collectivités locales rend, pour certains maires, la réforme des rythmes scolaires plus difficile à mettre en œuvre.

Tout le monde est favorable à des économies, le plan du Gouvernement porte sur 50 milliards, certains vont même jusqu'à 130 milliards d'euros, mais chacun désire également une école qui assure des missions efficaces et performantes, afin de permettre à un élève de savoir, à la fin du CM2, lire et parler français, et compter correctement.

La Journée de défense et de citoyenneté, qui a été l'occasion de réaliser un test grandeur nature sur 750 000 jeunes de 17 ans en 2013, a montré que 10 % d'entre eux ne maîtrisaient pas les règles fondamentales en français et en mathématiques. Je suis ministre de l'éducation nationale : ce n'est pas acceptable ! Mon travail consiste à lutter contre cette situation ; je sais que ce sera une tâche à moyen et long terme. Pour y parvenir, il faut réussir la réforme des rythmes scolaires. Je ne négocierai pas l'intérêt général qui, à mes yeux, passe par la réforme des rythmes scolaires en 2014 !

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** - La parole est aux membres de la mission...

**M. Dominique de Legge.** - Je voudrais saluer une évolution dans le discours du ministre de l'éducation nationale. Je veux y déceler une volonté de trouver des solutions là où existent des problèmes, plutôt que de prétendre qu'il n'en existe pas. Je le remercie de ce point de vue.

Vous avez dit que le temps scolaire relevait de votre responsabilité. Je l'entends bien ! J'ai bien compris que les cinq matinées de la semaine n'étaient pas négociables, nous sommes d'accord. Concrètement, qu'est-ce qui est négociable l'après-midi ? Ce que nous pouvons proposer impacte forcément -ne serait-ce qu'en termes horaires- le temps que vous revendiquez comme temps scolaire. Qui décide dans cette affaire de la durée des TAP ?

Par ailleurs, vous avez expliqué qu'il était possible de jouer sur les vacances. Je me vois mal fixer seul, dans ma commune de 1 500 habitants, la fin de l'école le 14 plutôt que le 7 juillet -mais pourquoi pas ? Je pense qu'il faut un minimum d'organisation et de coordination dans le département. Qui décide de ces dérogations ?

D'autre part, vous avez dit que le texte n'était ni abrogé, ni réécrit, mais assoupli pour intégrer certaines expériences. Vous allez donc le compléter par voie de décret à un moment donné, d'une façon ou d'une autre. Il faut être très précis... Compte tenu de la réécriture de ce décret, peut-on revenir sur ce que nous avons envoyé il y a trois mois aux services académiques, les familles et les enseignants étant prêts à accepter un après-midi entier de TAP, alors qu'on avait prévu des séquences d'une heure et demie ?

Je voudrais également que l'on soit très précis concernant le statut juridique des TAP. Il semble en effet que certaines notions se chevauchent. Vous nous avez dit que nous ne sommes pas tenus de les mettre en œuvre. Jusqu'à présent, j'avais un centre de loisirs : peut-on assimiler ses activités à celles d'un TAP ? On peut imaginer un centre de loisirs fonctionnant par demi-journée au lieu du seul mercredi, ce qui, du point de vue financier, n'est pas forcément une mauvaise idée...

D'autre part, le fonds d'amorçage s'applique-t-il uniquement aux années 2013, 2014 et 2015, ou pensez-vous qu'il sera pérennisé après 2015 ?

Enfin, je sais que ce que je vais dire a peu de chances de susciter chez vous une adhésion totale et parfaite mais, si les maires de mon département n'ont pas d'objection de

principe à la réforme, certains souhaiteraient un moratoire d'une année pour pouvoir rediscuter. Face aux délais que vous avez indiqués, je crains que les choses soient quelque peu désorganisées en septembre -et je ne suis pas le seul à le penser !

**M. André Gattolin.** - Monsieur le Ministre, je vous remercie d'avoir rappelé que votre priorité réside dans la lutte contre les inégalités à l'école. Il faut bien insister sur l'importance de la réforme des rythmes scolaires, mais aussi sur la nécessité de l'intégrer comme un des éléments, au sein de la refondation de l'école, de la lutte contre les inégalités.

En matière de réforme des rythmes scolaires, on peut se retrouver dans des situations paradoxales, qui posent parfois problème. Ce qui va dans le sens des rythmes scolaires peut parfois poser des difficultés à certains élèves.

Je vous remercie également d'avoir employé le terme d'expérimentation. En tant qu'écologiste, je suis particulièrement sensible à cette question -mais je crois, en cette période de mutations, que c'est le cas de tout le monde.

Je suis élu des Hauts-de-Seine, comme ma collègue et amie Brigitte Gonthier-Maurin. Nous avons été saisis d'un cas particulier, celui de la ville de Gennevilliers, commune riche, dotée d'activités, de grandes entreprises, mais dont la population est très pauvre. L'effort qui est fait par la municipalité est énorme en matière scolaire, puisqu'il représente jusqu'à 3 000 euros par an et par enfant en fonction de la classe d'âge.

Aujourd'hui, des activités existent, mais il faut un assouplissement. Vous avez parlé du problème des équipes : il y a aussi celui des équipements. À Gennevilliers, des séances de 45 minutes, voire d'une heure ou d'une heure et demie sont insuffisantes si l'on veut amener les enfants des quartiers périphériques dans des équipements de qualité -et Dieu sait si le centre Gennevilliers en compte de très bons ! Organiser des roulements par demi-journée l'après-midi est essentiel. Nous avons eu l'occasion de l'évoquer avec les services de votre prédécesseur.

La question des délais est aussi un point compliqué, sachant qu'il faut avoir posé les choses début mai.

Il est également important, dans des villes sensibles comme Gennevilliers, que les horaires de fermeture des écoles soient identiques. Proposer la gratuité dans une ville comme Gennevilliers est une manière de ne pas laisser les enfants aller à la dérive ! Il existe dans cette ville un jeu communautariste extrêmement fort. Trois élus sont issus d'une liste communautariste très dure. 400 enfants ont déjà fait l'objet de retraits de l'école ces derniers mois : il faut donc que la continuité entre le temps scolaire et le temps périscolaire soit bien intégrée, afin que les parents puissent venir tous les jours chercher les enfants. Si l'on propose des horaires irréguliers et des activités facultatives, ce temps sera récupéré par des organismes religieux !

**M. Jean-François Husson.** - Ce dossier n'est pas évident : il fait suite à une lettre du précédent Premier ministre, à trois décrets, à une circulaire, et à un arrêté. Je me félicite que votre Gouvernement n'ait pas décidé d'agir par ordonnance, ce qui aurait constitué une véritable catastrophe !

Ce que je dis n'est d'ailleurs pas partisan, et je veux souligner votre pragmatisme concernant un projet décidé par votre prédécesseur.

Je m'inquiète moi aussi du très court délai entre le décret et la circulaire et la présentation des projets par les communes d'ici le 6 juin. J'ai envoyé le questionnaire de la mission commune d'information aux communes de mon département en janvier ; 150 communes ou syndicats intercommunaux ont répondu, soit un tiers d'entre eux. Je tiens à ce propos à signaler une difficulté particulière concernant les regroupements pédagogiques intercommunaux multisites, ainsi que nous avons pu le constater lors de notre déplacement en Meurthe-et-Moselle.

Vous avez certes assoupli les règles, mais reconnaissez que lorsque les dotations baissent et que, dans le même temps, le transport n'est plus pris en charge par la collectivité comme par le passé, les choses deviennent extrêmement difficiles !

Par ailleurs, je vous ai saisi, ainsi que le Premier ministre, d'une demande émanant du maire de Laxou, en pointe sur la question des rythmes scolaires, qui vous demande de surseoir aux cinq matinées par semaine concernant les écoles maternelles. Nous appuyons cette demande. J'observe qu'en vingt ans, jamais aucune évaluation des différents dispositifs n'a été réalisée, quels que soient les Gouvernements ! Il serait souhaitable que vous puissiez donner satisfaction à cette commune, qui bénéficie de vingt années de pratiques pédagogiques. Si on le lui interdit, elle garde la même enveloppe et veut en faire autant ; si ce n'est pas possible, elle sera dans l'obligation de reconsidérer l'offre validée par la communauté éducative et les parents, qui donne pourtant satisfaction à tout le monde !

Enfin, les communes et les syndicats scolaires sont attentifs aux garanties que l'État va apporter aux dispositifs, aux côtés des collectivités locales. Oui au pari de la réussite, mais les coûts doivent être partagés durablement !

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** - Nous vous invitons en effet, avec Mme la rapporteure, à prendre la mesure de tout ce qui est mis en œuvre depuis vingt ans à Laxou, qui a institué deux heures de TAP par jour. Il serait bon que vous vous penchiez sur cette expérimentation...

**M. Jacques Legendre.** - Monsieur le Ministre, je suis heureux de voir que vous venez, très vite après votre prise de fonctions, rencontrer notre mission commune d'information. Nous avons souhaité recevoir votre prédécesseur, mais les choses n'ont pu se faire, ce qui est sans doute regrettable.

On me permettra de dire que j'aurais été encore plus satisfait si vous aviez pu venir rencontrer notre mission d'information avant de faire vos premières annonces ! Nous avons travaillé durant des semaines ; nous étions préoccupés par cette question, et c'est pourquoi nous avons voulu, les uns et les autres, créer cette mission d'information...

Je crois qu'il est nécessaire d'apporter certaines clarifications, car vos annonces n'ont pas contribué à éclaircir le débat. Dans la Voix du Nord, Claire Leconte, une grande chronobiologiste, se montre très inquiète, et explique qu'elle est stupéfaite par votre annonce : « Cela fait dix-sept ans, à Lille, et depuis plus longtemps dans d'autres villes, que les matinées de travail étaient de quatre heures, car c'est le moment où les enfants sont les plus concentrés. Je ne comprends pas pourquoi ce ne sera plus possible. Les enseignants vont devoir revoir leur copie, alors que leur projet éducatif fonctionne depuis des années ». Il y a donc des inquiétudes sur ce point également...

J'ai également envoyé le questionnaire de notre mission d'information à tous les maires du département ; j'ai reçu de très nombreuses réponses qui montraient leurs préoccupations, et j'en ai encore eu aujourd'hui. Celle qui revient le plus souvent porte sur votre volonté de réformer les rythmes scolaires dans le cadre de l'annualité. C'est une bonne chose que de revoir la semaine, mais il existe un problème sur l'année. Cette question émane de la petite ville d'Estaires, dans le Nord, qui est mobilisée par les rythmes scolaires. Il ne s'agit pas d'adversaires, mais de gens qui posent des questions...

En second lieu, quelles garanties l'État assure-t-il aux collectivités locales pour pérenniser l'aide si le fonds d'amorçage reconduit pour 2014-2015 se tarit ? J'entends bien que nous devons tous maîtriser les dépenses, mais vous nous incitez à en faire de supplémentaires ! Or, les collectivités locales ne pouvant consentir deux fois l'effort qu'elles vont pouvoir réaliser en matière d'éducation, elles ne pourront apporter d'autres aides aux écoles...

Nous souhaiterions donc disposer d'éléments d'évaluation pour savoir si c'est la réforme des rythmes scolaires ou la modernisation des équipements et des écoles qui permettra aux élèves de mieux réussir. C'est, je le crois, une demande légitime et positive de la part des uns et des autres.

Une autre question est intéressante : la multiplicité des adultes qui auront les enfants en charge et les conséquences de l'univers éducatif ont-elles été évaluées -personnels de garderie, de restauration scolaire, qui s'ajoutent aux enseignants et aux intervenants scolaires ? Le morcellement du temps de l'enfant et la perte de ses repères ne risquent-ils pas d'être des facteurs négatifs dans son développement et ses acquisitions ?

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** - Monsieur le Ministre, pour votre complète information, notre mission commune avait décidé d'élaborer un questionnaire assez simple qui a été transmis à l'ensemble des sénateurs ; plus de soixante réponses nous sont parvenues. Nous en avons fait une synthèse, qui va être publiée dans notre rapport.

**Mme Danielle Michel.** - Monsieur le Ministre, je viens d'un département où l'application des rythmes scolaires s'est faite à plus de 70 % dès 2013, même si ceci a posé des problèmes de mise en place -comme partout.

Ma question ne concerne pas les Landes, mais Marseille : le maire, Jean-Claude Gaudin, à l'issue d'un conseil municipal, hier, a affirmé qu'il n'appliquerait pas les rythmes scolaires tant qu'ils ne seraient pas payés par l'État. Que peut-on envisager pour éviter que cette décision ne fasse école ?

**Mme Dominique Gillot.** - Monsieur le Ministre, j'ai bien noté que vous maintenez les cinq matinées d'apprentissage comme fondement de la réussite scolaire. C'est un objectif poursuivi par le texte sur la refondation de l'école. Je rappelle à nos collègues que ce n'est pas simplement un décret, mais une loi fondamentale de notre République, qui a été discutée, amendée, et adoptée par le Parlement !

Pensez-vous que la possibilité de regrouper les activités périscolaires en une seule demi-journée respecte le principe de la refondation, qui visait à alléger la journée de classe des enfants, en permettant la découverte éventuelle d'activités culturelles, sportives, éducatives et ludiques, propices à l'éveil des enfants à l'école ?

Je rejoins le constat et les propositions de mon collègue André Gattolin. Je pense que la meilleure organisation consiste à maintenir un horaire d'accueil des enfants de 27 heures, avec 24 heures d'enseignement et trois heures d'activités plus ou moins qualitatives, en fonction de la formation des intervenants, mais avec une harmonisation de la prise en charge des enfants, vis-à-vis de laquelle il faut rester confiant.

Je voudrais rappeler qu'il y a quelque temps, les parents étaient très heureux que leurs enfants découvrent un après-midi durant une activité à la ferme d'à côté, ou chez le boulanger. Personne ne se posait la question de savoir si le boulanger, ou la fermière, avait le BAFA ou les compétences nécessaires. Les enfants sont sous la responsabilité de leur enseignant ; lors des activités périscolaires, ils sont sous la responsabilité d'un responsable de l'éducation communale, qui a toutes compétences pour ce faire, sous l'autorité du maire.

Aujourd'hui, les maires sont très anxieux à l'idée d'exercer une responsabilité particulière dans cette organisation, bien qu'ils aient déjà celle des centres de loisirs ou des camps de vacances. Je pense qu'il ne faut pas complexifier un cadre qui mérite de demeurer souple dans l'intérêt des enfants, mais faire en sorte que l'école soit un lieu bienveillant d'accueil, sous la responsabilité de l'éducation nationale ou bien sous celle du maire.

Vous envisagez par ailleurs d'alléger les horaires hebdomadaires des élèves en réduisant les vacances scolaires. Ne craignez-vous pas de créer une certaine confusion dans la cohérence des temps de vie professionnelle, familiale, déjà difficiles à faire concorder dans une petite commune ou à l'intérieur d'une organisation départementale qui ne prévoit pas ce type de dérogation ?

Je rappelle que le Centre national de la fonction publique territoriales (CNFPT) s'est organisé pour offrir des formations conventionnelles aux collectivités locales, afin d'élever le niveau de qualification des personnels communaux amenés à prendre en charge les activités éducatives complémentaires ; prenons toutefois garde à ne pas trop complexifier les cadres, faute de quoi on n'aura plus la possibilité d'agir, et l'on sera paralysé par la peur de l'illégalité !

Les inspecteurs d'académie et les DASEN sont tout à fait prêts à accompagner les collectivités sur le terrain, mais sont également paralysés par l'organisation des temps d'enseignement. On m'a dit qu'il était très compliqué d'organiser les temps partiels et les temps pleins, les remplacements, l'accueil des stagiaires, les formations, lorsque les emplois du temps n'étaient pas cohérents d'une commune à une autre.

C'est une difficulté que votre administration doit dépasser pour pouvoir conjuguer la prise en charge des TAP par l'éducation nationale et par les collectivités locales, dans l'intérêt des enfants, et non pas simplement des adultes.

**Mme Françoise Laborde.** - Je rebondis sur cette dernière remarque. Vous noterez, Monsieur le Ministre, que le débat est toujours aussi passionné lorsqu'on parle de l'éducation nationale. Notre mission va se terminer, mais elle pourrait encore durer une année. Peut-être demandera-t-on une prolongation...

**Mme Françoise Cartron, rapporteure.** - Excellente idée !



**Mme Françoise Laborde.** - Quoi qu'il en soit, plus on donnera de libertés aux rythmes scolaires, plus on aura de difficultés à gérer le temps scolaire et celui des enseignants...

Enfin, je partage l'avis de notre collègue Gattolin en matière de laïcité : si tout est facultatif, on risque de voir s'installer un certain communautarisme !

Je vous souhaite bon courage, Monsieur le Ministre.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** - Monsieur le Ministre, les pressions sur les maires pour renégocier l'organisation et concentrer les TAP le vendredi après-midi sont très fortes. Si d'aventure, comme beaucoup de maires le souhaitent, c'est le mercredi matin qui est choisi pour la demi-journée supplémentaire, les enfants peuvent ne plus avoir cours à partir du vendredi midi, alors que tous les chronobiologistes semblent dire que le samedi matin serait préférable.

En second lieu, que se passera-t-il à l'issue des trois années d'expérimentation : les maires seront-ils contraints de revenir au régime commun du décret Peillon ? Sur quels critères et en tenant compte de quelles contraintes allez-vous procéder à l'évaluation des organisations expérimentales que vous vous apprêtez à autoriser ?

**M. Benoît Hamon, ministre.** - Je vous remercie de la qualité de cet échange, qui est conforme à ce qui me revient de toutes parts. On voit bien qu'il existe un consensus sur le diagnostic et que nous recherchons tous des solutions, à ceci près qu'on trouve autour de nous une grande variété de communes ; les expériences, les tailles, les moyens ne sont pas les mêmes et -chose nouvelle- on invite tous les élus à faire des propositions en matière d'organisation du temps scolaire, validées par les DASEN et les rectorats.

Je trouve que l'on fait un mauvais procès à Vincent Peillon en affirmant qu'il n'a pas suffisamment discuté, lui qui est à l'origine du dialogue qui a lieu partout par le biais des recteurs et des DASEN. Cet échange me semble fécond...

S'agissant de l'allègement du temps hebdomadaire et du raccourcissement des vacances scolaires, je crois qu'il faut objectivement respecter des rythmes entre les coupures qui ont lieu tout au long de l'année, en dehors des vacances d'été. Ces coupures doivent être suffisamment longues pour permettre aux enfants une véritable récupération, les vacances de Noël, d'hiver, de printemps et de Toussaint ayant un impact sur les capacités d'apprentissage des enfants. Dès lors, on pense donc tout naturellement aux vacances d'été. Les professionnels du tourisme ont d'ailleurs réagi extrêmement rapidement, voyant là une remise en cause de leur activité. Je propose, si je puis être entendu, que l'on s'épargne les discours apocalyptiques : une semaine de vacances en moins dans trois communes d'un département ou d'une région ne va pas entraîner des cohortes de licenciements dans les campings, les hôtels, les restaurants, et les activités de loisirs ! Je respecte toutes les professions, mais je souhaiterais que l'on ne véhicule pas ce type de message inutile, dans une période où l'on a besoin de trouver tous ensemble des solutions, ainsi que cela a été rappelé dans différentes interventions...

Une proposition d'organisation de la semaine de cours portant sur moins de 24 heures, émanant conjointement de plusieurs communes, fera l'objet d'une saisine du conseil général pour consultation, puis d'une décision du recteur ; dans le cas d'une seule commune, la décision se fera sur la base de la proposition du maire. J'ai déjà des propositions

de maires de villes importantes qui n'étaient pas passées aux nouveaux rythmes. Je ne puis citer leurs noms, ceci pouvant en gêner certains. Ces propositions seront évaluées par les recteurs et, je le pense, autorisées dans la mesure où elles préservent l'intérêt de l'enfant.

Je me réjouis, quel que soit l'avis des chronobiologistes ou des psychologues, qu'il y ait accord sur les cinq matinées, sujet que plus personne ne remet en cause.

Contrairement à ce que j'ai dit tout à l'heure, le texte ne prévoit pas forcément cinq matinées successives : ce peut être également le samedi matin, l'optimum étant de respecter les heures de lever, mais aussi d'éviter que les temps de rupture de la semaine ne soient trop importants, pour les élèves, comme pour les professeurs. Plus la rupture est grande, plus le temps nécessaire pour redémarrer peut en effet apparaître long, la désynchronisation pouvant nuire à la concentration nécessaire à l'apprentissage.

Nous essayons de réaliser une réforme dans l'intérêt de l'enfant et, dès lors qu'elle comporte cinq matinées, de la rendre compatible avec les réalités du terrain, par rapport aux demandes des élus, des professeurs, des parents, et aux besoins des enfants. Dans les zones de montagne, par exemple, certains mercredis peuvent parfois être libérés pour que les enfants s'adonnent au ski. Ceci suppose d'organiser le temps différemment. C'est là le travail d'aménagement des élus que vous êtes, une fois les principes de la réforme posés, et dès lors qu'ils ne sont pas remis en cause.

Les parents, les professeurs, les enfants, ne sont pas que des concepts. Il m'appartient de discuter avec des êtres de chair et de sang, qui ont des convictions, des revendications, des demandes, des mécontentements, des aspirations, des espoirs et des enthousiasmes. On doit arbitrer entre tout cela. Nous avons recherché l'intérêt général à travers les cinq matinées, que ce soit le mercredi matin ou le samedi matin, et à travers une organisation du temps scolaire qui, aux termes du décret Peillon, prévoit neuf demi-journées. Le décret complémentaire, qui permet de nouvelles expérimentations, rendra possible de dégager un après-midi qui pourrait être le vendredi. Personnellement, je ne souhaite pas qu'il s'agisse principalement du vendredi après-midi -même si je vois bien en quoi cela peut faciliter les déblocages de certaines situations...

Notre travail se fonde aussi sur les travaux de l'académie de médecine, de l'académie de pharmacie, et de quelques sommités qui préconisent ce qui a été introduit dans le premier décret, et qui le complète aujourd'hui. Comme dans toute famille, il existe des sensibilités, et il en existe toujours une qui est plus ou moins d'accord avec ce que nous faisons...

S'agissant des TAP et des centres de loisirs, peut-on organiser des activités périscolaires sur un après-midi libéré ? La réponse est oui.

Peut-on revenir sur une organisation du temps scolaire qui a déjà été arrêtée ? Mon vœu serait qu'on ne reprenne pas toutes les copies, afin d'aider ceux qui n'ont pas encore validé leur organisation à le faire. Certains vont bien entendu me suggérer un moratoire, mais je ne crois pas que ce soit la bonne solution.

Refuser d'ouvrir une école le mercredi matin ou le samedi matin ne serait guère responsable ! En outre, la décision d'organiser le temps scolaire relève de l'État. C'est le cas de toutes les dispositions légales, ainsi que ceci figure dans le préambule de la Constitution de 1946. Je suis sûr que le cas ne se présentera pas. Nous travaillons en ce sens pour répondre

aux problèmes lorsqu'ils existent. Je ne puis que respecter le vœu d'un conseil municipal, mais il s'agit pour moi d'une invitation à discuter, non d'un encouragement destiné à voir tous les conseils municipaux refuser la réforme.

J'ai moi-même appelé Jean-Claude Gaudin avant que le vœu de la ville de Marseille ne soit émis. Nous sommes convenus de travailler ensemble. Le recteur de l'académie de Marseille, M. Ali Saïb, est à son entière disposition pour lever les difficultés qui peuvent exister.

Ceci m'amène à évoquer la question de la pérennité du fonds d'amorçage, demande émanant, entre autres, du maire de Marseille. Il existait plusieurs hypothèses. La première consiste à ne proposer un fonds d'amorçage incitatif que la première année, seules les aides de la CAF, dont les financements périscolaires sont pérennes, demeurant en 2014.

Nous avons au contraire fait le choix politique de proposer que le fonds concerne l'année de généralisation de la réforme. Cet arbitrage, obtenu par Vincent Peillon, ne coulait pas de source eu égard au contexte budgétaire. Je m'empresse de dire que ceci est logique, dès lors que la priorité du Gouvernement, réaffirmée par le Président de la République, repose sur la jeunesse, l'école et la refondation de celle-ci.

Peut-on prolonger ce fonds ? Il existe plusieurs scénarii, qui seront appréciés, mais qu'il ne m'appartient pas de trancher aujourd'hui : une extinction en sifflet, pas de reconduction -les moyens étant actuellement très contraints- une reconduction intégrale, qui me paraît compliquée à mettre en œuvre et à programmer... La demande de reconduction est portée par l'Association des maires de France (AMF). Nous avons déjà pris un engagement fort pour cette année. Il me semble être de nature, dans beaucoup de communes, à faciliter la mise en œuvre d'une réforme paisible des rythmes scolaires. On sait qu'il est toujours difficile de changer les choses à l'école, car nous sommes tous concernés.

S'agissant des regroupements pédagogiques intercommunaux, j'ai cherché les moyens de les mutualiser. Comment arriver à des solutions adaptées ? Je crois que c'est possible grâce au décret. Cela étant, nous ferons preuve de discernement. C'est ce que j'ai demandé aux recteurs, qui sont tout à fait disponibles. La situation de Laxou est intéressante et mérite discussion. Si, au terme de l'évaluation, des expérimentations s'avèrent totalement contraires à l'objectif recherché, elles seront remises en cause, mais le but est de permettre leur prolongation, dès lors qu'elles répondent aux intérêts des enfants. Je ferai transmettre à la mission commune d'information le texte du projet de circulaire après le Conseil supérieur de l'éducation (CSE) de la semaine prochaine...

M. Legendre a évoqué les critiques d'une chronobiologiste...

**M. Jacques Legendre.** - ... eu égard à ce qui se pratique à Lille...

**M. Benoît Hamon, ministre.** - Nous travaillons sur les travaux des académies de médecine et de pharmacie -même si je ne conteste pas la qualité des travaux de cette personne. On peut admettre ces remarques, dès lors que le temps de présence peut avoisiner six heures par jour, le principe essentiel, pour moi, reposant sur cinq matinées.

Vous avez également parlé du temps de l'enfant et l'organisation du calendrier scolaire sur l'année, avec des possibilités d'expérimenter un rétrécissement des vacances scolaires. Ceci sera soumis à l'accord des recteurs, après évaluation et validation. Nous

intégrons là une dimension nouvelle ; elle existe depuis 1990, et a été remise en cause par la réforme Darcos. Elle va être réintroduite, allant ainsi dans le sens des demandes d'un certain nombre de professeurs ou de parents d'élèves, qui pourront voir leur souhait expérimenté dans leur commune si le consensus existe.

Je crois avoir répondu au sujet du respect de la loi, eu égard à ce qui peut être initié ailleurs. Je trouve que le climat s'apaise. Je le souhaite en tout cas, et j'agis en ce sens pour y parvenir. L'école mérite un climat serein. Il ne sert à rien de vouloir que les enfants soient instruits et éduqués dans les meilleures conditions si, par ailleurs, tout le monde s'écharpe et agit en fonction de ses propres convictions. Des règles existent, et le message qui doit être celui du collectif d'élus que nous sommes doit être pédagogique à l'égard de nos concitoyens.

Nous disposons, dans le cadre de la délégation interministérielle mise en place par Luc Chatel, en matière de prévention et de lutte contre les violences scolaires, d'un certain nombre d'instruments de mesure pour évaluer les insultes faites aux directeurs d'école, qui peuvent également être bousculés ou frappés par des parents d'élèves lors de situations très conflictuelles -ce qui n'est heureusement le cas que dans 0,2 % des cas.

Bien évidemment, l'école n'est pas à l'abri des violences, ni des inégalités extérieures, ou de la brutalité qui peut être celle de la vie, notamment en période de crise. Il nous revient toutefois d'organiser le temps scolaire au profit des enfants, et de ne pas importer dans l'école l'âpreté du débat politique, ni de refuser d'appliquer la loi ! Un tel message est contre-productif pour celles et ceux -enfants, adolescents, jeunes adultes ou adultes- qui apprennent, transmettent ou travaillent à l'école. C'est pourquoi je travaille à calmer le débat.

Pour ce qui est de Gennevilliers, le projet est entre nos mains. Nous recherchons des solutions adaptées aux problématiques de cette ville, et nous avons de bons espoirs de succès, comme dans beaucoup d'autres endroits. Il n'existe pas de cas insurmontable -même si je « tente peut-être le diable » en disant cela.

Quant au regroupement des TAP sur une demi-journée, il s'agit de projets expérimentaux soumis à l'évaluation et à l'autorisation des rectorats et des autres autorités académiques. Le décret complétant le décret initial n'est pas là pour faire passer la réforme coûte que coûte, en remettant en cause les principes de celle-ci. Ce n'est pas une manière de réintroduire les quatre jours de manière déguisée pour parvenir à un simulacre de réforme. Ces expérimentations comporteront bien une autorisation et une évaluation au bout de trois ans, la recherche de l'intérêt de l'enfant demeurant le principe majeur.

Je rappelle que la possibilité d'empiéter sur les vacances scolaires existe depuis 1990. Je trouve intéressant de pouvoir le faire lorsque ceci répond à un projet pédagogique, quand il y a une mobilisation des ressources et un consensus autour de ce projet -ce qui me paraît évident.

Enfin, Madame la Présidente, je vous ai dit ma préférence concernant le week-end. Le fait que le principe des cinq matinées soit maintenu constitue pour moi un acquis fondamental. 94 % des communes ont validé une organisation du temps scolaire, ou sont en train de le faire. Il reste le cas de 6 % des communes, pour lesquelles le nouveau décret déverrouille une multitude de situations. Le décret complémentaire peut amener à rediscuter une partie des projets de 94 % des communes -mais nous serons dans des

proportions modestes au regard du volume. Je serai très attentif à la façon dont les recteurs me feront remonter les informations à ce sujet.

M. Legendre a évoqué le fait que ce nouveau décret a pu introduire d'une confusion supplémentaire là où il voulait clarifier les choses. Je reconnais qu'il n'est pas simple, même pour les journalistes, de restituer l'essence même d'un texte en quelques lignes.

C'est pourquoi j'ai demandé à mes services de prendre directement contact avec les maires, et que je souhaite mettre en œuvre une grande campagne publique d'information sur la prochaine rentrée scolaire et les rythmes scolaires. Je vais écrire à tous les parents d'élèves du premier degré pour leur expliquer ce qui se passera à la rentrée prochaine. J'entends enfin parler aux élus comme aux professeurs qui m'interpellent pour les informer de la situation.

L'expérimentation court encore pendant trois ans, jusqu'à ce que celui ou celle qui me succédera à la tête de ce ministère -car il n'y a jamais eu de femme ministre de l'éducation dans une profession pourtant très féminisée- décide qu'un certain nombre de dispositions doivent évoluer dans le cadre réglementaire !

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** - Avez-vous déjà défini des critères par rapport à l'évaluation qui doit intervenir au terme des trois ans ?

**M. Benoît Hamon, ministre.** - Les critères sont ceux que nous avons retenus par rapport à l'intérêt de l'enfant.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** - Il nous serait agréable, à Mme la rapporteur et à moi-même, de pouvoir disposer d'une copie de la proposition de circulaire. Nous nous engageons bien évidemment toutes deux à ne pas la diffuser.

**M. Benoît Hamon, ministre.** - Vous l'aurez dès ce soir !

**Mme Françoise Cartron, rapporteure.** - Je vous remercie pour votre écoute. Un mot avait beaucoup crispé les sénateurs et les maires : chaque fois qu'ils étaient à l'initiative de propositions alternatives, ils étaient soumis à une « dérogation ». Vous répondez aujourd'hui par la souplesse. Celle-ci concourt à l'apaisement. Nous essaierons donc de rédiger un rapport apaisé.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** - Merci, Monsieur le Ministre. On a beaucoup parlé d'apaisement. L'assouplissement y est pour beaucoup, mais votre présence également. Vous n'avez esquivé aucune question ; vous avez répondu avec beaucoup de perspicacité. Vous n'êtes ministre que depuis quinze jours, mais vous avez appris très vite et pris toute la mesure de la difficulté de ce sujet majeur pour les élus. Je vous en remercie au nom de l'ensemble des membres de la mission commune d'information.

J'attendais que vous annonciez la prise en charge pérenne qui a été réclamée par les uns et les autres. Vous n'avez répondu ni positivement, ni négativement ; vous laissez penser qu'il existe peut-être des possibilités de réflexions dans ce domaine. Pour que votre détermination soit totale, je me permettrai de vous remettre une pétition de 153 élus de mon département, qui souhaitent cette pérennisation !

*La réunion est levée à 18 heures 30.*



**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 12 MAI ET A VENIR**

**Commission des affaires économiques**

**Mercredi 14 mai 2014**

*à 11 heures*

Salle Médicis

- Audition de M. Éric Denoyer, président-directeur général de Numericable Group, et de M. Jérôme Yomtov, directeur général délégué de Numericable (en commun avec la commission du développement durable. Le groupe d'études « Communications électroniques et Poste » est invité).

- Désignation d'un rapporteur 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.

- Désignation des candidats appelés à faire partie de la commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises.

*à 15 heures*

Salle n° 263

- Audition de M. Olivier Henrard, secrétaire général de SFR (en commun avec la commission du développement durable. Le groupe d'études « Communications électroniques et Poste » est invité).

*à 16 h 30*

Salle Médicis

En commun avec la commission du développement durable

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de Mme Ségolène Royal, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

**Groupe d'études « Economie agricole et alimentaire »**

**Mercredi 14 mai 2014**

*à 9 heures*

Salle n° 263

- Echange avec le Dr Jeffrey Steiner, vice-doyen de l'université du Colorado spécialiste de l'agriculture durable aux Etats-Unis, sur les changements de pratiques agricoles en cours et à venir et le développement de l'agriculture durable aux Etats-Unis.

**Groupe d'études « Vigne et vin »**

**Mardi 20 mai 2014**

*à 17 h 30*

Salle n° 263

- Audition de « Vin et Société » :

. M. Joël Forgeau, président ;

. M. Arnaud Terrisson, délégué général adjoint ;

. M. Thimoté de Romance, chargé des relations institutionnelles.

- Point d'information sur le projet de musée du vin destiné à présenter et préserver la collection Chasseuil.

**Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées**

**Mardi 13 mai 2014**

*à 14 h 30*

Salle RD 204

- Présentation du rapport de MM. Daniel Reiner, Jacques Gautier et Gérard Larcher sur les travaux du groupe de travail sur les forces spéciales.

- Nomination d'un rapporteur et examen du rapport pour avis sur le projet de loi n° 489 (2013-2014), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif aux activités privées de protection des navires.

**Mercredi 14 mai 2014**

*à 10 h 30*

Salle RD 204

- Communication de MM. Jean-Pierre Chevènement, Christian Cambon, Jean-Marie Bockel, Mme Michelle Demessine et M. Jacques Berthou sur la mission effectuée en République centrafricaine du 13 au 16 avril 2014.

**Commission des affaires sociales**

**Mercredi 14 mai 2014**

*à 10 heures*

Salle n° 213

- Examen des amendements sur la proposition de loi n° 299 (2013-2014) visant à mettre en place un dispositif de réduction d'activité des moniteurs de ski ayant atteint l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite, afin de favoriser l'activité des nouveaux moniteurs dans le texte n° 514 (2013-2014) adopté par la commission le 7 mai 2014 (M. Georges Labazée, rapporteur).



- Désignation des candidats appelés à faire partie de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur la proposition de loi visant à lutter contre les fraudes et les abus constatés lors des détachements de travailleurs et la concurrence déloyale.

- Nomination de rapporteurs sur :

. la proposition de loi n° 612 rectifié (2012-2013) visant à la réduction des charges sur salaires des entreprises,

. 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,

. la proposition de loi n° 1848 (AN - XIVe législature) relative aux pouvoirs de l'inspection du travail.

### **Commission de la culture, de l'éducation et de la communication**

**Mercredi 14 mai 2014**

*à 11 heures*

Salle n° 245

- Audition de M. Bruno Genevois, président de l'Agence française de lutte contre le dopage (Afld).

- Désignation de rapporteurs sur les propositions de loi suivantes :

. n° 411 (2013-2014) de M. Pierre Laurent, et plusieurs de ses collègues, visant à favoriser une exploitation cinématographique indépendante.

. n° 428 (2013-2014) de M. Philippe Marini instaurant la gestion collective des droits de reproduction et de représentation d'une oeuvre d'art graphique, plastique ou photographique par un service de moteur de recherche et de référencement.

### **Commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire**

**Mardi 13 mai 2014**

*à 14 h 15*

Salle n° 67

- Examen du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi n° 489 (2013-2014), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif aux activités privées de protection des navires (Mme Odette Herviaux, rapporteure).

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission (Ameli commission) :

Lundi 12 mai à 11 heures

7062

*à 15 h 30*

Salle Clemenceau

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Nicolas Hulot, Président de la Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme, Envoyé spécial du Président de la République pour la protection de la planète.

**Mercredi 14 mai 2014**

*à 9 h 30*

Salle n° 67

- Examen du rapport pour avis sur la proposition de loi constitutionnelle n° 183 (2013-2014), présentée par M. Jean Bizet et plusieurs de ses collègues, visant à modifier la Charte de l'environnement pour exprimer plus clairement que le principe de précaution est aussi un principe d'innovation (M. Jean Bizet, rapporteur pour avis).

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 505 (2013-2014), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, facilitant le déploiement d'un réseau d'infrastructures de recharge de véhicules électriques sur l'espace public.

*à 11 heures*

Salle Médicis

En commun avec la commission des affaires économiques

- Audition de MM. Éric Denoyer, Président-directeur général de Numericable Group, et Jérôme Yomtov, directeur général délégué de Numericable (le groupe d'études « Communications électroniques et Poste » est invité).

*à 15 heures*

Salle n° 263

En commun avec la commission des affaires économiques

- Audition de M. Olivier Henrard, secrétaire général de SFR (le groupe d'études « Communications électroniques et Poste » est invité).

*à 16 h 30*

Salle Médicis

En commun avec la commission des affaires économiques

Ouverte au public et à la presse - Captation vidéo

- Audition de Mme Ségolène Royal, ministre de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie.

**Jeudi 15 mai 2014**

*à 10 heures*

Salle n° 67

- Examen des amendements de séance sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif aux activités privées de protection des navires (Mme Odette Herviaux, rapporteure).

**Commission des finances**

**Mardi 13 mai 2014**

*à 9 h 30*

Salle n° 131

- Nomination d'un rapporteur spécial des crédits de la mission « Egalité des territoires, logement et ville ».

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence.

- Examen des amendements éventuels au texte de la commission n° 516 (2013 2014) sur le projet de loi n° 481 (2013-2014) relatif à la sécurisation des contrats de prêts structurés souscrits par les personnes morales de droit public.

**Mercredi 14 mai 2014**

*à 10 heures*

Salle n° 131

Ouverte à la presse

- Audition conjointe sur le thème : « Stabilité financière : a-t-on progressé depuis 2008 ? », de MM. Jean Beunardeau, directeur général de HSBC France et directeur de la banque de financement, d'investissement et de marchés en France, Didier Duval, responsable sécurité financière et prévention de la fraude au sein de la direction de la conformité du Groupe Crédit Agricole, Gérard Rameix, président de l'Autorité des marchés financiers, et Christian Walter, professeur d'économie à l'Institut catholique de Paris, titulaire de la chaire éthique et finances.

*à 14 h 30*

Salle Clemenceau

Ouverte au public et à la presse

- Audition de M. Pierre-René Lemas, candidat proposé par le président de la République aux fonctions de directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

*à l'issue de l'audition du candidat*

Salle Clemenceau

- Vote sur la proposition de nomination du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (Dépouillement simultané du scrutin au sein des commissions des finances des deux assemblées).

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale**

**Mardi 13 mai 2014**

*à 9 h 30*

Salle n° 216

- Examen du rapport pour avis de M. Alain Richard sur le projet de loi n° 389 (2013-2014), adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux activités privées de protection des navires.

**Mercredi 14 mai 2014**

*à 9 heures*

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 498 (2013-2014) de la commission pour la proposition de loi n° 492 (2013-2014), modifiée par l'Assemblée nationale, modifiant la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté (rapporteur : Mme Catherine Tasca).

- Communication du Président sur l'application des lois au 31 mars 2014.

- Auditions sur le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission).

. à 9 h 30 : M. Antoine Garapon, magistrat, Secrétaire général de l'Institut des hautes études sur la Justice.

. à 10 h 30 : M. Denis Salas, magistrat, Secrétaire général de l'Association française pour l'histoire de la justice.

. à 11 h 30 : Mme Pierrette Poncela, professeure à l'Université Paris Ouest Nanterre, directrice du Master Droit pénal.

**Commission des affaires européennes**

**Mercredi 14 mai 2014**

*à 15 heures*

Salle A120

- Coopération énergétique franco-allemande : rapport d'information de M. Jean Bizet.

- Octroi de mer : communication de M. Georges Patient.

**Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales**

**Mardi 13 mai 2014**

*à 17 heures*

Salle n° 216

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

**Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures**

**Mardi 13 mai 2014**

*à l'issue de la commission mixte paritaire sur le projet de loi portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales*

Salle n° 216

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

**Commission d'enquête sur les modalités du montage juridique et financier et l'environnement du contrat retenu in fine pour la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds**

**Mardi 20 mai 2014**

*à 14 h 30*

Salle A 120

- Examen du rapport de la commission d'enquête présenté par Mme Virginie Klès.

Le délai limite pour le dépôt des amendements auprès du secrétariat de la commission d'enquête (i.vught-pion@senat.fr) est fixé au Lundi 19 mai 2014 à 12 heures.

Le délai limite pour le dépôt des positions divergentes des groupes auprès du secrétariat de la commission d'enquête (i.vught-pion@senat.fr) est fixé au Mardi 20 mai 2014 à 20 heures.

**Commission spéciale sur la lutte contre le système prostitutionnel**

**Mercredi 14 mai 2014**

*à 15 heures*

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse

- Audition de M. Robert Badinter, ancien Garde des Sceaux.

**Mission commune d'information relative à la réalité de l'impact sur l'emploi des exonérations de cotisations sociales accordées aux entreprises**

**Mercredi 14 mai 2014**

*à 14 h 30*

Salle n° 213

Auditions ouvertes au public et à la presse

*à 14 h 30 :*

- Audition de Mme Selma Mahfouz, commissaire général adjointe à la stratégie et à la prospective, du commissariat général à la stratégie et à la prospective.

*à 15 h 30 :*

- Audition de Mme Anne Bucher, directeur des réformes structurelles et de la compétitivité, M. Nicolas Philiponet, membre du bureau géographique France, de la direction générale des affaires économiques et financières de la commission européenne.

*à 16 h 30 :*

- Audition de M. Michel Sapin, ministre des finances et des comptes publics.

*à 17 h 30 :*

- Audition de Mme Mireille Elbaum, présidente du Haut conseil du financement de la protection sociale.

**Mission commune d'information sur la réforme des rythmes scolaires**

**Mercredi 14 mai 2014**

*à 15 heures*

Salle n° 245

- Examen du rapport.

## **Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation**

**Mardi 13 mai 2014**

*à 17 h 30*

Salle CA 008 – 4 rue Casimir Delavigne

- Audition de M. Jacques Péliissard, président de l'Association des Maires de France, sur le régime juridique des communes nouvelles.

## **Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes**

**Jeudi 15 mai 2014**

*à 10 heures*

Salle CA 008 – 4 rue Casimir Delavigne

Auditions « stéréotypes dans les manuels scolaires »

Table ronde : former les enseignants à la problématique de l'égalité entre les femmes et les hommes

. Mme Nicole Abar, chargée de mission « suivi de la mise en œuvre des ABCD de l'égalité » au ministère des droits des femmes,

. Mme Virginie Gohin, cheffe de la formation des enseignants à la Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) du ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche,

. Mmes Claire Pontais et Nathalie François, enseignantes d'éducation physique et sportive (EPS) et formatrices à l'égalité dans les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE),

. Mme Gisèle Jean, professeure de sciences économiques et sociales, co-créatrice de Corpus, collectif travaillant sur les programmes scolaires,

. Mme Virginie Houadec, conseillère pédagogique auprès de l'Inspection de l'Éducation nationale (IEN) Toulouse rive-gauche et chargée de formation dans les ABCD de l'égalité,

. Mme Fanny Lignon, enseignante-chercheuse, maîtresse de conférences cinéma audiovisuel à l'université Lyon I.

## **Délégation à la prospective**

**Mardi 20 mai 2014**

*à 17 heures*

Petite Salle Delavigne – 4 rue Casimir Delavigne

- Audition du professeur Hermann Simon, Président de Simon-Kucher & Partners, Strategy & Marketing Consultants, Allemagne, auteur de « Les champions cachés du XXIème siècle. Stratégies à succès ».

**Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques**

**Jeudi 15 mai 2014**

*de 9 heures à 18 heures*

Salle Médicis

Ouverte à la presse

- Audition « Le numérique au service de la santé ».