

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

<b>COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES .....</b>	<b>9843</b>
• <i>Audition de M. Arnaud Montebourg, ministre de l'économie, du redressement productif et du numérique.....</i>	9843
• <i>Avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission.....</i>	9853
<b>COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....</b>	<b>9857</b>
• <i>Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 – Examen, en nouvelle lecture, du rapport.....</i>	9857
• <i>Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 – Examen, en nouvelle lecture, des amendements.....</i>	9861
• <i>Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 – Examen des amendements en vue d'une seconde délibération.....</i>	9862
• <i>Désignation des conseillers prud'hommes - Table ronde des représentants des syndicats de salariés .....</i>	9863
• <i>Désignation des conseillers prud'hommes - Examen du rapport et du texte de la commission ..</i>	9875
• <i>Audition de M. Dominique Martin, candidat pressenti pour le poste de directeur général de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) .....</i>	9884
<b>COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'EDUCATION ET DE LA COMMUNICATION .....</b>	<b>9889</b>
• <i>Table ronde sur la jeunesse.....</i>	9889
<b>COMMISSION DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES INFRASTRUCTURES, DE L'EQUIPEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE .....</b>	<b>9911</b>
• <i>Audition de M. Augustin de Romanet de Beaune, candidat proposé aux fonctions de président-directeur général de la société Aéroports de Paris (ADP) .....</i>	9911
• <i>Vote sur la proposition de nomination du président directeur général de la société Aéroports de Paris (ADP).....</i>	9919
• <i>Audition de Mme Christine Noiville, candidate proposée aux fonctions de Présidente du Haut Conseil des biotechnologies .....</i>	9919
• <i>Vote sur la proposition de nomination de la Présidente du Haut Conseil des biotechnologies ..</i>	9923
• <i>Taxis et voitures de transport avec chauffeur – Examen des amendements au texte de la commission.....</i>	9923

**COMMISSION DES FINANCES..... 9931**

- *Externalisations en opérations extérieures – Contrôle budgétaire - Communication..... 9931*
- *Retraite des agents de catégorie active dans la fonction publique d'État - Contrôle budgétaire – Communication..... 9940*
- *Contrôle de la politique d'aide publique au développement de la France au Vietnam - Contrôle budgétaire – Communication..... 9946*
- *Projet de loi de finances rectificative pour 2014 – Examen des amendements en nouvelle lecture..... 9953*
- *Projet de loi de finances rectificative pour 2014 – Suite de l'examen en nouvelle lecture des amendements..... 9961*
- *Questions diverses - Communication sur la préparation de l'examen du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (DDADUE) dans les domaines économiques et financiers..... 9962*
- *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2013 – Examen du rapport en nouvelle lecture ..... 9963*
- *Désignation d'un rapporteur ..... 9964*
- *Organisme extra parlementaire – Désignation d'un candidat..... 9964*
- *Enjeux liés au développement du Bitcoin et des autres monnaies virtuelles - Communication... 9964*
- *Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) - Audition, ouverte à la presse, pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes..... 9974*

**COMMISSION DES LOIS ..... 9983**

- *Mise en œuvre du dispositif de la loi du 12 mars 2012 pour lutter contre la précarité dans la fonction publique - Examen du rapport d'information ..... 9983*
- *Nomination de co-rapporteurs..... 9992*
- *Simplification des entreprises - Communication..... 9992*
- *Centres de rétention administrative - Examen du rapport d'information..... 9993*
- *Propositions de loi d'origine sénatoriale examinées par la commission des lois au cours des cinq dernières sessions - Communication..... 10001*
- *Examen des pétitions adressées au Président du Sénat depuis le 6 février 2014 ..... 10003*

**COMMISSION SÉNATORIALE POUR LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS ..... 10005**

- *Mise en œuvre du volet de la loi du 12 mars 2012 pour lutter contre la précarité dans la fonction publique - Examen du rapport d'information ..... 10005*

**COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES ..... 10007**

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014..... 10007*
- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes..... 10017*
- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt..... 10032*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 8 SEPTEMBRE 2014 ... 10053**



## COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES

Mardi 15 juillet 2014

- Présidence de M Daniel Raoul, président -

### **Audition de M. Arnaud Montebourg, ministre de l'économie, du redressement productif et du numérique**

*La séance est ouverte à 17 h 05.*

**M. Daniel Raoul, président.** – Nous sommes heureux d'accueillir M. Arnaud Montebourg, quelques jours après la validation des ultimes feuilles de route relatives aux 34 plans de la Nouvelle France industrielle et dix mois après la présentation des priorités de la politique industrielle de la France par le président de la République. Comment ces plans s'articulent-ils avec le Programmes d'Investissement d'Avenir (PIA) et l'action de la Banque publique d'investissement (Bpi France) ? Avoir des outils ne suffit pas : encore faut-il les manier efficacement, au service d'une même finalité.

Vous avez également annoncé le dépôt à la rentrée d'un projet de loi sur la croissance et le pouvoir d'achat, qui devrait contenir une trentaine de mesures destinée à affaiblir les monopoles et à diminuer les rentes de situation de certaines professions réglementées – huissiers de justice, greffiers des tribunaux de commerce, taxis, etc. –, ainsi que le préconisait le rapport Gallois. Pouvez-vous nous donner davantage de détails ? Où pensez-vous l'inscrire dans l'agenda parlementaire, fort chargé au Sénat ?

Du chemin a été parcouru depuis le début de la mandature. Notre commission a examiné plusieurs réformes : sur le financement de l'économie et la création de la Bpi, sur la régulation bancaire, sur la consommation, puis l'artisanat, le commerce et les très petites entreprises... Avez-vous des éléments d'évaluation de ces textes ? La mise en place de la Bpi a-t-elle eu les effets escomptés ? Quelle est sa valeur ajoutée, par rapport aux outils qui existaient auparavant ?

Notre commission est également compétente en matière de commerce extérieur. Nous avons plusieurs fois auditionné Nicole Bricq...

**M. Jean-Claude Lenoir.** – Regrettée ministre !

**M. Daniel Raoul, président.** – Où en est le plan de redressement de nos échanges extérieurs qu'elle avait lancé ? L'objectif de rééquilibrage de nos échanges commerciaux est-il atteignable ? Encore faudrait-il distinguer la facture énergétique du reste du déficit.

D'autres chantiers structurels sont en cours, sur la fiscalité des entreprises et des ménages, et sur la simplification administrative. Ces leviers sont essentiels pour la croissance potentielle du pays, mais leurs effets ne sont pas immédiats.

Enfin, quel bilan tirez-vous du dossier Alstom ?

**M. Arnaud Montebourg, ministre de l'économie, du redressement productif et du numérique.** – Merci de m'accueillir et d'entretenir ce dialogue régulier entre nous, qui éclaire les décisions à prendre.

Les 34 plans industriels ont en effet été validés. Les feuilles de route ont été conçues et écrites par les industriels eux-mêmes. Les décisions ont été prises secteur par secteur, dans une perspective collective et tenant compte de la diversité de nos entreprises. En effet, toutes ne sont pas de grandes entreprises du CAC40, ni même de premier plan. Dans le *big data* par exemple, l'on trouve Atos, dirigée par Thierry Breton, grand groupe franco-allemand ; mais également OVH, *start-up* créative fondée par Octave Klaba qui emploie désormais plusieurs centaines de personnes. Un seul conflit est apparu, dans le secteur des déchets, entre Veolia et Paprec. Mme Royal et moi-même les avons finalement mis d'accord.

Ces 34 plans sont d'une richesse incomparable. Leur origine les rend à la fois plus audacieux et plus réalistes que s'ils avaient été conçus par l'administration ou par le politique. Ces entreprises connaissent leur secteur, leur marché et leur clientèle, et savent se projeter aux avant-postes des nouvelles frontières technologiques. Bref, ces plans nous remettent dans la course technologique, et nous font dans certains cas sauter une marche : là où nous étions en retard, nous avons les moyens de prendre de l'avance.

Leur financement est, pour la plupart, privé. C'est le cas pour les 780 millions d'euros prévus pour les 111 projets retenus dans le plan recyclage. Dans l'automobile, secteur traditionnellement soutenu, les aides publiques à la « voiture pour tous consommant moins de deux litres aux 100 km » sont minoritaires dans le financement du plan. Tous les fabricants peuvent construire une telle voiture, mais peu savent la vendre à 10 000 euros. Les prototypes présentés au prochain Mondial de l'automobile réuniront ces deux caractéristiques, grâce aux 120 millions d'euros du PIA et aux investissements des équipementiers. Les industriels trouvant un intérêt à investir déclenchent eux-mêmes d'autres décisions d'investissement.

Certains projets sont de la première importance, comme les 40 retenus dans la chimie verte ou les centaines dans l'agroalimentaire. La puissance publique est sollicitée dans certains domaines, mais intervient davantage par la commande publique et par des avances remboursables, en aucun cas par des subventions.

Les plans industriels sont financés par le PIA et la Bpi. Les trois phases du PIA ont été mises en ligne. Mon ministère a désormais la tutelle du commissariat général à l'investissement (CGI) afin de raccourcir les délais d'instruction des dossiers. Ceux-ci devaient auparavant passer par le commissaire général avant d'être validés – ou pas – par le Premier ministre, et leur instruction durait six mois au moins. Désormais, la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (Dgci), la direction générale du Trésor, le ministère « métier » concerné et le CGI sont mis autour de la table, prennent une décision en trois mois, soumise à ma validation. Le Premier ministre n'est sollicité qu'en cas de désaccord. Oui, dans certains cas, il faut un chef. L'innovation technologique suppose de l'innovation politique.

La Bpi est certes autonome, mais son action s'articule avec les priorités gouvernementales en matière industrielle. Lors de la conférence sociale, son directeur général, Nicolas Dufourcq, a rappelé la puissance qui lui avait été conférée grâce au renforcement de sa capitalisation. Mais sa force vient aussi de la politique industrielle que mène le gouvernement, qui vise à financer les priorités de la nation autant que les petits projets que le PIA ne peut soutenir. La Bpi participe aux 500 projets prévus dans l'agroalimentaire. Toutes les feuilles de route ont été validées en présence de la Bpi et du CGI – il y a ainsi une corde de rappel politique. Les 200 millions d'euros de l'enveloppe « innovation » octroyés par la Bpi ont été sanctuarisés dans les derniers arbitrages budgétaires et exercent un fort effet de levier.

Chaque euro de subvention donne lieu à 22 euros de crédit, 37 si l'on prend en compte la mobilisation du secteur bancaire privé.

La Bpi peut toujours justifier ses choix, sur tel ou tel dossier, dans un sens ou dans un autre, que nous ne serions pas forcément fondés à contester. Mais quand on considère globalement son action à travers des ratios, on voit bien apparaître son caractère de banque publique. Sa rentabilité avoisine les 4 %, lorsqu'elle atteint les 8 % dans le secteur bancaire privé. Ses positions rentables financent celles qui le sont moins. La Bpi a, en définitive, le niveau de rentabilité d'une banque publique comme la Banque postale. Aller en-deçà serait dangereux. Ce taux atteint 6 % dans certains segments, 2 % dans d'autres. Je vous renvoie vers le directeur général de la Bpi pour plus de détails.

Nous nous apprêtons à rendre publics ces 34 plans, qui ébauchent rien moins qu'une nouvelle France. Prenez le plan « batteries » : nous n'en fabriquons pas, hors les batteries lithium métal polymère de Bolloré et les grosses batteries lithium-ion servant dans le ferroviaire. Doit installer des usines en France ? Comment reconquérir chaque brique technologique qui compose le secteur ? Le Commissariat à l'énergie atomique y a réfléchi, avec les industriels. Leur feuille de route est passionnante : lisez-la. Les pouvoirs publics sont, en définitive, faiblement sollicités sur le plan financier. Ces plans reposent d'abord sur le secteur privé. L'État intervient comme catalyseur, mais aussi au travers de la commande publique. Il nous faudra d'ailleurs réformer les règles de celle-ci le plus rapidement possible pour réduire les contraintes invraisemblables que nous nous sommes imposés nous-mêmes. C'est l'objet du projet de loi Mandon de simplification pour les entreprises ; le Gouvernement sollicite votre autorisation pour modifier par voie d'ordonnances les règles de la commande publique en matière d'innovation et introduire les clauses sociales et environnementales locales.

Les professions réglementées constituent des monopoles légaux, partiels ou totaux, ce qui leur permet de rendre un service dans des conditions avantageuses et de toucher une rémunération qui peut parfois être trente ou quarante fois supérieure à ce que le service justifie. Voyez les officiers ministériels... Je n'ai rien contre le fait de gagner de l'argent, mais abriter des professions libérales constitue, avouez-le, un étrange paradoxe. Je ne suis pas un apôtre de la concurrence à tout-va, mais un ministre soucieux de limiter les excès en chaque chose. Prenez l'exemple des ententes dans le secteur des télécommunications : elles étaient abusives et le pouvoir d'achat des consommateurs en a pâti ; mais l'ouverture totale à la concurrence n'a pas été saine non plus. Notre position sur la question des professions réglementées ne sera pas dogmatique, elle sera fondée sur les faits, au cas par cas.

Est-il normal, pour signifier un jugement, que le justiciable paye 40 ou 80 euros alors qu'une lettre recommandée, distribuée par la Poste dans des conditions spécifiques le cas échéant, suffirait ? De même, le monopole de la postulation devant les tribunaux de grande instance des avocats dans le ressort de leur barreau vous contraint à payer un avocat à Thionville si l'on vous y fait un procès, même si vous-même et votre conseil habituel habitez à Nantes... Les avocats ont certes besoin de vivre, et tout travail mérite salaire. Mais toute rémunération exige des efforts, et en l'espèce la condition n'est pas remplie. Croyez-en l'ancien avocat qui vous parle ! Pareil pour le notariat : les rentes de situation génèrent des rémunérations élevées et déconnectées des services rendus.

Je discuterai de toutes ces questions avec les professionnels. Les propositions de l'Inspection générale des finances (IGF) sont peut-être aveugles, peut-être pertinentes. Dans cette matière, ma science est insuffisante. J'avance avec la sérénité de l'homme à convaincre,

pas celle de l'homme qui a tout décidé. La situation des greffiers des tribunaux de commerce, elle, est difficilement justifiable : il faudra y mettre un terme. Nous ferons dans tous les cas des propositions argumentées, soit de baisse des tarifs, soit d'ouverture à la concurrence. Cette dernière option n'est pas toujours la meilleure – le débat se pose pour les pharmacies, et la concurrence par les supermarchés. Elle n'est pas nécessairement source de dégâts. Elle peut même générer de l'activité, et être un aiguillon de modernisation et d'adaptation à la société numérique. Ainsi, Booking.com met péril notre petite hôtellerie. Si nous avons créé, derrière des plateformes de premier rang comme Google qui captent la valeur, des plateformes de second rang pour organiser un service mutualisé sous forme coopérative, nous n'en serions pas là. De même pour les librairies. Le secteur ne s'est jamais organisé pour livrer à domicile, ce qui contraint la ministre de la culture à agir. Nous arrivons toujours trop tard ! Il faut aider ces professions à s'adapter à un monde de plus en plus concurrentiel. La mondialisation déjoue les règles nationales, notamment fiscales. Conservons de la valeur chez nous, pour en faire profiter les caisses publiques. Le projet de loi contiendra également un volet innovation. Les 34 plans de reconquête industrielle exigent une adaptation de la législation dans certains domaines.

Les décrets de la loi du 17 mars 2014 relative à la consommation, dans leur majorité, ont été pris. Nous sommes dans la phase finale d'application de la loi. Ceux de la loi du 18 juin 2014 relative à l'artisanat mettront plus de temps. Nous souhaitons néanmoins aller vite, et prendre en défaut la proverbiale lenteur de l'administration.

Lionel Jospin a laissé à la France un commerce extérieur excédentaire. En 2012, notre déficit extérieur atteignait 70 milliards d'euros. Nous l'avons réduit à 59 milliards d'euros. Mais nous ne parviendrons pas à l'équilibre sans une politique de compétitivité tournée vers l'intérieur de la zone euro, où nous réalisons 55% de nos échanges de biens manufacturés. Louis Gallois parle d'un travail de longue haleine : il a raison.

Notre attractivité s'est toutefois améliorée depuis un an, quatre baromètres récents en témoignent : ceux d'Ernst & Young, d'A.T. Kearney, de KPMG et de la Conférence des nations unies sur le commerce et le développement. Nous sommes revenus au niveau de 2010. Les investissements effectivement réalisés en France ont progressé de 8 points en un an selon Ernst & Young, et notre recherche et développement a bondi de 23 %. La France est reconnue comme une patrie d'innovation, et les 34 plans comme une cause de ces bons résultats. Paris est passé de la septième à la troisième place des villes les plus attractives de la planète. S'agissant des décisions futures des investisseurs, d'après un panel de 300 investisseurs mondiaux, la France devance l'Allemagne et le Royaume-Uni. L'attractivité ne repose pas que sur le coût du travail, mais aussi sur le coût de l'énergie et du capital. La Bpi montre que notre travail porte ses fruits : banque moins gourmande qu'une banque classique, moins rentable, mais plus patiente, elle est mieux à-même d'accompagner les petites entreprises aux faibles marges. Ses 3 000 participations la rendent unique au monde.

Le dossier Alstom n'était pas gagné, car General Electric a abattu ses cartes en 24 heures. Nous avons annoncé notre intention de bloquer l'opération en cas de refus d'une alliance. La branche énergie d'Alstom est finalement maintenue, et trois coentreprises sont créées : l'une dans les énergies renouvelables, une autre dans la vapeur et le nucléaire, la dernière dans les réseaux. Leur chiffre d'affaires cumulé avoisine les 7,5 milliards d'euros, davantage que la branche transports d'Alstom. Autrement dit, le décret Alstom du 14 mai 2014 pris par le Premier ministre et moi-même maintient sous étendard français 7,5 milliards d'euros de chiffre d'affaires. Les sièges sociaux restent en France. Les dirigeants des structures sont français ou nommés avec notre approbation – la mienne, directement,



s'agissant du dirigeant de la coentreprise formée dans le nucléaire. La possibilité de monter dans le capital de la coentreprise dans les énergies renouvelables n'est ouverte qu'à l'État français ; la barre des 50% du capital est, dans tous les cas, indépassable pour General Electric. Dans la vapeur, nous avons créé un CFIUS (*Committee on foreign investment in the United States*) à la française : un administrateur nommé par mes soins – M. Benjamin Gallezot, directeur adjoint de la Dgcis – n'aura pas voix délibérative mais exercera un droit de veto dans les cas mentionnés par la liste, longue comme le bras, jointe au protocole de 50 pages approuvé par tous.

Les Américains apportent 1,5 milliard d'euros de chiffre d'affaires dans les réseaux à la coentreprise. General Electric est un acteur de référence dans ce domaine. Les actifs sous contrôle d'Alstom sont ainsi renforcés. D'aucuns disent que nous avons abandonné la vapeur : c'est faux. Les turbines, Arabelle, les îlots conventionnels, sont maintenus dans la coentreprise. L'ingénierie, la conception, la fabrication et la livraison clés en main des usines, restent dans Alstom. D'autres soulignent que nous avons perdu le gaz : c'est vrai, mais il est produit en Suisse et en Allemagne. Bref, General Electric vendra du Alstom : c'est un allié.

D'autres enfin déplorent que l'État soit entré dans le capital, au motif que cela coûte cher. Or le contribuable n'y a rien perdu : l'État a vendu ses participations dans une entreprise pour investir dans une autre. Au surplus, l'argent est bien investi. Mettre 800 millions d'euros dans PSA s'imposait : nous ne pouvions laisser la famille Peugeot, seule dans un contexte profondément renouvelé par l'arrivée de Dongfeng ; de même, nous ne pouvions laisser Alstom, qui pèse 20 milliards d'euros, face à General Electric et ses 250 milliards d'euros, car le scénario à cinq ans était écrit. Bref, les deux milliards investis dans cette alliance de long cours rapporteront de l'argent au contribuable.

**M. Daniel Raoul, président.** – Dans le contexte actuel, cela ne peut faire de mal. J'ai une interrogation supplémentaire : il n'y a pas corrélation entre la hausse du crédit d'impôt recherche et les dépenses de recherche et développement. Comment expliquer ce paradoxe ? Vous avez pourtant souligné la progression de notre attractivité ...

Enfin, le rapport de l'IGF sur les professions réglementées sera-t-il rendu public ?

**M. Arnaud Montebourg, ministre.** – Oui, mais je me laisse quinze jours pour en décider précisément, le temps d'associer mes collègues à cette décision. Nous ne sommes pas responsables des indiscretions dont la presse s'est fait l'écho, d'ailleurs inexacts.

**M. Daniel Raoul, président.** – Les chiffres évoqués ne sont certes pas à prendre tels quels. Les notaires ont également une fonction mémorielle et de conseil auprès des familles qu'ils suivent : leur valeur n'apparaît pas dans le rapport. Le cas des greffiers des tribunaux de commerce est plus simple : ils jouissent en effet d'une véritable rente de situation. Attention à ne pas affecter la qualité des services rendus à la population.

**M. Jean-Claude Lenoir.** – Merci pour cet exposé très intéressant.

S'agissant des 34 plans, je vous félicite pour la simplification des procédures. À l'origine, celles-ci étaient, c'est vrai, trop complexes. Nous attendons beaucoup de cette nouvelle architecture, qui semble plus efficace.

Les professions réglementées ont en effet donné lieu à beaucoup de commentaires dans la presse. Pourquoi le rapport de l'IGF est-il resté dans le coffre ? Comment

articulerez-vous ses propositions avec les dispositions votées par les députés dans le cadre de la proposition de loi relative aux taxis ? Je rejoins notre président : les notaires ont une fonction de conseil et de dialogue avec les familles, qui n'est pas tarifée... Les pharmaciens de mon département, rural, commencent à s'inquiéter, car laisser jouer la concurrence dans ce domaine revient à programmer leur disparition. Sur ce sujet, soyons pragmatiques.

Une partie essentielle – près de 80 % – de notre déficit extérieur est liée à notre facture énergétique. Quels sont vos sentiments sur la transition énergétique ? Je connais votre position sur le nucléaire, constante et courageuse. *Quid* du gaz de schiste ? Le temps de la recherche et de l'expérimentation n'est-il pas venu ?

La solution que vous avez trouvée dans le dossier Alstom était la meilleure, bravo. Venant d'un libéral comme moi, et adressé à un ministre lui-même en voie de libéralisation, ce compliment atteste d'étranges convergences de vues !

**M. Arnaud Montebourg, ministre.** – Pas tout à fait...

**M. Jean-Claude Lenoir.** – L'évaluation du montage financier aura lieu plus tard, ai-je compris. Qu'en attendez-vous ? Selon quel mécanisme l'État rachètera-t-il les actions de Bouygues ?

Les sous-traitants d'Alstom dans les énergies renouvelables s'inquiétaient du rapprochement avec Siemens ; et, dans une moindre mesure, de l'alliance scellée avec General Electric. Leurs inquiétudes sont-elles fondées ?

Je vous avais informé de la situation d'une imprimerie de mon département, mise en liquidation judiciaire la semaine dernière malgré l'appui des pouvoirs publics. Comment voyez-vous l'avenir de l'imprimerie en France, alors que le numérique les fait disparaître les unes après les autres ? De quels leviers dispose-t-on pour les sortir de l'ornière ?

**M. Daniel Raoul, président.** – Jean-Claude Lenoir fait référence au rapport sur la fracturation hydraulique qu'il a écrit avec Christian Bataille au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifique et technologique. Sans-doute faudrait-il distinguer la question de l'opportunité d'exploiter le gaz de schiste de celle de la technique utilisée.

**M. Yannick Vaugrenard.** – Je n'ai pas entendu la même chose que Jean-Claude Lenoir dans les propos du ministre – sans doute ne retient-on que ce qui nous fait plaisir à entendre...

Félicitations pour votre volontarisme et votre pragmatisme, monsieur le ministre ; ils sont indispensables dans la période que nous traversons.

Les décrets d'application de la loi sur l'artisanat, le commerce et les petites entreprises doivent être pris le plus vite possible. On parle beaucoup de nos grandes entreprises, et l'on a raison de le faire, mais notre tissu artisanal et commercial de proximité est fait d'entreprises non délocalisables qui ont aussi besoin d'être soutenues. Ce texte a de plus fait l'objet d'un consensus large.

La France souffre, par comparaison avec ses voisins, des blocages de son dialogue social. Si cela continue, notre économie et nos emplois en pâtiront. Seules six branches sur quarante ont commencé à négocier les contreparties au crédit d'impôt compétitivité emploi. Il y a là un grave problème de confiance, qui mine notre potentiel de croissance. Comment ne

pas réagir face à des partenaires sociaux qui augmentent leur propre rémunération de 29 % et réclament simultanément une baisse du Smic ? Comment progresser vers un système gagnant-gagnant, et empêcher les entreprises qui jouent le jeu de se sentir dupées ?

Les études que vous avez citées sur l'attractivité de notre pays sont intéressantes ; 34 % des investisseurs envisagent de s'implanter en France, contre 27 % en Allemagne et au Royaume-Uni : c'est significatif et cela va contre le pessimisme ambiant.

Un mot sur le rôle de la puissance publique dans la maîtrise du capital de nos grandes entreprises. La construction navale en est un autre exemple : les chantiers STX sont à vendre ; dans l'hypothèse d'un rachat par un concurrent européen, leur disparition est à craindre. Comment voyez-vous évoluer ce dossier ? Y a-t-il un repreneur ne cherchant pas à tuer l'entreprise ? À Saint-Nazaire, la construction d'un ferry d'un type nouveau, à gaz, est également menacée, faute de financements. Agissons vite, sans quoi le potentiel d'innovation et de recherche de cette entreprise de mon département nous échappera.

**M. Alain Chatillon.** – David Azéma, directeur général, sera-t-il remplacé à l'agence des participations de l'État ? Nous avons souhaité à l'unanimité que l'État nomme des administrateurs privés au-delà des administrateurs publics, pour insuffler de la compétence dans les conseils d'administration.

Chacun sait ce que Dexia apportait en termes de financement des collectivités du bloc communal, à qui elle prêtait 17 milliards d'euros par an ; personne ne l'a remplacée. Avec Bâle III, les banques privées ne jouent pas le jeu. Comment, sans l'appui des banques, financer des collectivités qui sont les plus gros investisseurs publics ? Comment soutenir l'artisanat de proximité et les travaux publics ?

Il faut simplifier les normes, ce maquis des 480 000 règlements – beaucoup plus que chez nos voisins. À titre d'exemple, les bailleurs publics de la région toulousaine m'ont indiqué qu'en limitant la mise aux normes handicapé au rez-de-chaussée des bâtiments, on économiserait 10 % de l'investissement global. De même, ne construire en ville qu'un parking par appartement au lieu de deux générerait d'appréciables économies...

**M. Daniel Raoul, président.** – Je partage votre point de vue. Au lieu d'imposer à une cité universitaire d'avoir tous les appartements aux normes handicapés, nous pourrions satisfaire la demande en ne le prévoyant que pour le rez-de-chaussée, comme les pays nordiques. J'avais posé la question au Centre national des œuvres universitaires et scolaires ; mais peut-être a-t-on peur de certains groupes de pression...

**M. Gérard Le Cam.** – Le notariat joue un rôle important en milieu rural, où il a déjà souffert de l'apparition des agences immobilières. Il représente pourtant une garantie de légalité. Il y a sans doute des choses à changer : les échanges de peu de valeur occasionnent des frais incompressibles de plusieurs centaines d'euros. Lorsqu'une commune doit racheter quelques mètres carrés, cela revient cher ! La concurrence pourrait avoir du bon, mais pourrait aussi porter un coup fatal au tissu local.

Les banques sont trop frileuses, dans le secteur de la construction ou de l'immobilier en particulier : elles préfèrent spéculer plutôt que prendre des risques pour des constructions pavillonnaires ou des rachats de maisons, sans parler de l'investissement productif.

**M. Arnaud Montebourg, ministre.** – Ce que j'en avais dit devant le Sénat avait déjà provoqué une grande émotion.

**M. Philippe Leroy.** – Je vous adresse les mêmes félicitations que mon collègue Jean-Claude Lenoir : je vois avec plaisir votre détermination, notamment pour votre projet énergétique dans l'Est. Vos projets reposent bien souvent sur l'innovation ; mais quid des pôles de compétitivité ? Je rejoins la question du président sur l'efficacité du crédit impôt recherche dans la promotion de l'innovation dans l'industrie. Sous votre autorité, bien des projets évoluent grâce à l'action de l'État – ce qui n'épouvante pas le gaulliste que je suis. Mais les investisseurs privés, d'où qu'ils soient, sont encore très frileux vis-à-vis de l'industrie française : je suis curieux de savoir comment l'enquête qui conclut à des intentions d'investir en France plus élevées que chez nos voisins a été faite...

Que reste-t-il du grand emprunt ? Comment est-il levé et quel est son degré de consommation ? Il faudra remettre à niveau les centrales nucléaires – on parle de carénage – ce qui entraînera des chantiers considérables. Est-ce planifié ? Pour Cattenom, dans mon département, cela mobilisera sur six ans de 2 000 à 3 000 emplois. Il ne faudra pas trop tarder. Merci enfin de vous intéresser aux industries du bois : vous êtes le premier ministre de l'industrie à être venu au ministère de l'agriculture pour proclamer tout l'intérêt que vous portez à cette filière.

Je salue donc votre tentative de réhabiliter la politique industrielle.

**M. Daniel Raoul, président.** – Sur le carénage, il fallait poser la question à Henri Proglio : c'est EDF qui est concerné.

**M. Jean-Claude Lenoir.** – L'État en est actionnaire.

**M. Claude Dilain.** – L'une de vos 34 priorités est la rénovation thermique des bâtiments ; je vous remercie de l'avoir choisie, mais ne freinons pas – ce serait contradictoire – les efforts en cours dans ce domaine. L'agence nationale de l'habitat (Anah), par exemple, pulvérise ses objectifs, et pourrait les doubler, si on lui en donnait les moyens. Pour 500 millions d'euros de subventions versées, ce sont 1,2 milliards d'euros de travaux, avec 25 000 emplois maintenus ou créés. Stimuler d'un côté et freiner de l'autre relèverait de l'injonction paradoxale qui, selon les médecins, rend fou.

**M. Arnaud Montebourg, ministre.** – Pour entrer dans le capital d'Alstom, nous avons signé un pacte avec Bouygues, transmis à l'Autorité des marchés financiers (AMF), selon lequel pendant 22 mois à partir de l'entrée de General Electric, il ne peut nous vendre ses actions qu'à 35 euros. Au-delà, la loi du marché s'imposera. Nous n'avons pas d'obligation de les acheter dans ce cadre ; l'AMF nous a dénié ce droit en parlant d'action de concert ; nous avons décidé de nous ranger à cette décision pourtant discutable : nous pouvons en effet attendre 22 mois pour acheter à un autre tarif. S'il est plus élevé, nous utiliserons l'option ; s'il est moins élevé, nous attendrons. Nous pourrions acheter quelques actions en dessous du seuil de déclenchement d'une OPA que nous ne souhaitons pas. D'aucuns ont parlé de catastrophe pour le gouvernement : pas du tout ! Cela nous empêche d'agir vite, mais pas d'agir à nos conditions.

Nous discuterons avec General Electric des cas que vous me signalez : c'est notre allié, notre partenaire. Allié d'un ministre socialiste : avouez que c'est distrayant ! Chacun fait son apprentissage : moi du libéralisme, paraît-il, et General Electric du socialisme...

**M. Jean-Claude Lenoir.** – Plutôt l'un que l'autre, me semble-t-il.

**M. Arnaud Montebourg, ministre.** – L'imprimerie et surtout la papèterie sont sinistrées, nous en sommes conscients. L'essentiel des investisseurs étaient nordiques ; à cause de la surcapacité en Europe, ils ne veulent pas vendre et préfèrent fermer. Ceux qui rachètent viennent d'Asie, où il n'y a pas assez de capacités de production. Mais les propriétaires refusent de céder, comme à Docelles ou pour Storaenso. Nous nous interrogeons sur la manière de faire face à une stratégie de démantèlement. Nous n'avons pas de plan. Pour l'instant, nous comptons les trop nombreux morts. Toutes les idées pour construire un plan spécifique au secteur sont bonnes à prendre.

**M. Jean-Claude Lenoir.** – J'en ai quelques-unes.

**M. Arnaud Montebourg, ministre.** – Faites-les nous passer. Une septième branche, la chimie, a signé dans le week-end un accord sur le CICE, avec une promesse d'embauche de 47 000 et de 1 000 alternants : pour un secteur de 200 000 personnes, « ça se connaît », comme on dit dans mon pays ! Je ne sais pas si le Sénat a lui aussi un comité de suivi parlementaire sur le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) – peut-être pourriez-vous créer une structure commune avec l'Assemblée nationale. J'ai demandé à l'Insee des enquêtes qualitatives : dans les services, 43 % des entreprises envisagent d'embaucher, 31 % dans l'industrie ; enfin, 50 % des entreprises tous secteurs confondus envisagent d'investir, ce qui marque un niveau de confiance élevé.

Les baromètres de l'attractivité sont anciens, non gouvernementaux ; ils constatent un décrochage en 2010 et une remontée spectaculaire l'année dernière. On m'accuse souvent de faire fuir les investisseurs étrangers par mes déclarations, par mon décret du 14 mai... La preuve que non : ils affluent ! Ils ne s'interrogent pas sur la question de savoir si les Nations ont encore le droit de vivre et de se défendre : c'est un fait, dans le monde, elles le font et le feront, quoi qu'il en coûte. Vous ne pouvez pas empêcher une Nation de dire : ça, c'est en dehors de la concurrence ; ça, on n'y touche pas, c'est notre travail, notre sueur, notre sang, notre histoire ! C'est le cas d'Alstom. Tant que je suis là, personne ne le marchandisera. Cessez, je vous en prie, cette espèce de logomachie libérale stupide du *Financial Times*, que les députés UMP, en particulier, répètent à l'envi. Nous avons encore le droit de décider ; nous ne sommes pas une colonie des investisseurs étrangers !

Des offres sont sur la table pour STX, nous en faisons la revue. Nous voulons, comme vous, d'un investisseur de long terme, patient, d'un industriel sincère qui ne cherche pas avant tout à se débarrasser d'un concurrent, loyal partenaire de l'État qui restera dans le capital : l'oiseau rare ! Mais nous avons des touches : le poisson arrive à la marée...

Sur les ferrys à gaz, l'autorité judiciaire britannique nous a donné tort : nous n'avons pas de solution et nous en cherchons.

Nous sommes en train de choisir le remplaçant de David Azéma. C'est difficile : la loi Cahuzac place tout détenteur d'autorité en relations avec l'économie en situation de conflit d'intérêts potentiel. Tous les candidats se demandent ce qu'ils feront après... ils se voient déjà cernés par les conflits d'intérêts ! Nous voulons quelqu'un qui vienne du monde de l'entreprise. La doctrine de l'État actionnaire que nous avons redéfinie et communiquée au Conseil des ministres, se construit sur des stratégies d'influence. Là où il est majoritaire, actuellement, il ne peut pas l'être au conseil d'administration : mais qui a pu inventer une chose pareille ? Il faut en finir avec cette règle ! Là où l'État est minoritaire, il doit augmenter

sa puissance de frappe. Il n'a pas vocation à devenir majoritaire dans des entreprises comme Renault, Alstom, PSA – dans ces secteurs, l'État n'a pas compétence pour diriger, contrairement aux industries de souveraineté. Mais il peut être davantage influent. Pour cela, les administrateurs doivent être non pas des fonctionnaires d'autorité, mais des stratèges d'influence. Grâce aux administrateurs indépendants, l'intérêt de l'entreprise peut rejoindre celui du personnel ou l'intérêt général. Nous devons donc faire évoluer les 700 administrateurs : j'ai bien l'intention de diversifier le cheptel !

**M. Jean-Claude Lenoir.** – Cela va susciter des vocations...

**M. Arnaud Montebourg, ministre.** – Ils devront travailler : représenter l'État n'est pas une profession libérale que l'on pratique à son compte ! Nous avons 110 milliards d'euros de participations dans 70 entreprises ; la première est GDF-Suez, avec 40 milliards. Notre stratégie d'influence est loyale : nous ne déléguons pas des Mata-Hari dans les conseils d'administration, mais essayons de convaincre. Les administrateurs devront changer de culture : ils ne sont plus là seulement pour prendre des ordres afin de savoir ce qu'ils doivent voter, mais ils devront être là pour discuter et réfléchir... C'est une mutation.

La fin du monopole n'est pas la fin des notaires, mais la fin de l'obligation de passer par les notaires : nuance ! Les gens auront le choix.

**M. Gérard Le Cam.** – Ils n'iront plus les voir.

**M. Arnaud Montebourg, ministre.** – Peut-être pas : TF1 est resté le numéro un après sa mise en concurrence, Orange aussi. J'entends votre appel à la prudence. Le milieu rural a bon dos : les charges de notaire y sont très rentables, beaucoup plus qu'en milieu urbain, sauf dans les métropoles où réside une clientèle aisée.

**M. Jean-Claude Lenoir.** – Il y a des règles, comme celle des 2 000 habitants.

**M. Arnaud Montebourg, ministre.** – Nous pouvons aussi décider de baisser les tarifs. Nous reviendrons devant vous sur ces questions.

Nous avons tranché l'affaire des banques. Les rapports lénifiants de la Banque de France détonnaient avec les remontées du terrain : la situation était en réalité catastrophique pour les crédits de trésorerie, provoquant des défaillances de TPE et de PME. Nous avons donc dit aux banques que nous allions lier leurs bonus – qui ont encore augmenté – à l'obligation d'apporter ces financements de court terme aux TPE, lors d'un accord de place qui favorise l'économie réelle. Nous leur avons aussi demandé de financer les plans industriels derrière la Bpi.

**M. Daniel Raoul, président.** – Les TPE n'ont pas de fonds de roulement car elles sont sous-capitalisées, contrairement aux entreprises allemandes.

**M. Arnaud Montebourg, ministre.** – J'ai sanctuarisé les pôles de compétitivité : le fonds unique interministériel (FUI) reste de 100 millions. Nous avons cependant abandonné le financement de leur animation. Mais devons-nous en garder soixante-dix ? Aux États-Unis, il y en a six. On me demande de faire des économies sur cela... comme sur tout.

Nous avons fait le choix d'une relance par l'investissement privé sous impulsion publique, faisant preuve d'un rooseveltisme réinventé : les barrages, la fibre, les chaînes hôtelières, les ports, les infrastructures du savoir... Avec peu d'argent public, nous pouvons

mobiliser beaucoup d'argent privé. Nous voulons faire par exemple des *paradores* français : pourquoi ne pas mettre nos monuments historiques parfaitement entretenus, peu visités, en baux emphytéotiques en conservant la possibilité de visiter ? Stéphane Le Foll est d'accord pour les haras nationaux ; il y a de nombreux châteaux – il n'y a pas que le Mont-Saint-Michel et Carcassonne en France – qui pourraient être valorisés par lots de dix à quinze pour créer un appel d'air.

En Languedoc-Roussillon, chaque commune du littoral a son projet de port de plaisance : des milliers de plaisanciers ne trouvent pas d'anneau. Nous imaginerons des opérations d'investissement sur fonds privés uniquement, puisqu'une recette permet de rentabiliser ces investissements ! Même chose pour la centaine de sites potentiels inventoriés par l'administration – dont trois ou quatre sur le Rhône – qui pourraient accueillir des barrages. Ce sont des ateliers nationaux sur fonds privés. Peu d'argent public, beaucoup d'investissement privés et énormément de travail pour la Nation, voilà ma logique. Nous sommes en train de sortir les dossiers des cartons – nous aurons besoin de votre aide pour simplifier la réglementation « grenellienne »... il y en a, du batracien à ventre jaune, de la barge à queue noire, du crapaud sonneur à défendre !

EDF prévoit plusieurs dizaines de milliards d'euros d'investissement pour le grand carénage, pour des dizaines de milliers d'emplois. Cela sera fait dès la première lecture acquise de la loi, pour qu'EDF ait une visibilité à long terme. Nous avons plafonné la part d'énergie nucléaire dans la loi, mais la prolongation reste possible – position interministérielle que j'approuve.

Notre position sur la rénovation thermique des bâtiments est très pratique : ce sont les industriels du secteur, Point P et Delta Dore qui proposent des solutions aux artisans, que Point P forme gratuitement, avec Isover, Saint-Gobain, etc. Cela n'enlève rien à ce qui existe : nous nous contentons de l'offre industrielle ; la demande relève de Mme Ségolène Royal.

**M. Daniel Raoul, président.** – Je vous remercie d'être venu.

*La réunion est levée à 18 h 40.*

**Lundi 21 juillet 2014**

- Présidence de M Daniel Raoul, président -

### **Avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission**

**La commission a poursuivi l'examen des amendements sur le texte adopté par la commission sur le projet de loi n° 718 (2013-2014), d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.**

*La réunion est ouverte à 16 h 10.*

La commission a tout d'abord examiné cinq amendements présentés par M. Philippe Leroy, rapporteur du titre V relatif à la forêt du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation, et la forêt.

Outre quatre amendements rédactionnels ou de coordination, elle a adopté un amendement à l'article 30 indiquant que le schéma communal prévoyant un défrichement exceptionnel est approuvé par la commission régionale de la forêt et du bois.

Le sort des amendements extérieurs est repris dans le tableau ci-après.

<b>Article 29</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. MÉZARD	142	Reconnaissance d'intérêt général de la mobilisation de la ressource bois-énergie.	<b>Défavorable</b>
M. LABBÉ	134	Conditionnement des contreparties pour services rendus en matière environnementale et sociétale à l'existence de contraintes ou de surcoûts d'investissement ou de gestion.	<b>Défavorable</b>
M. SAVARY	75 rect.	Substitution d'une relation de "prise en compte" à une relation de "compatibilité" entre les documents cynégétiques et les documents forestiers.	<b>Défavorable</b>
M. CARDOUX	78 rect. bis	Idem amendement n° 75 rect.	<b>Défavorable</b>
M. MÉZARD	146	Suppression de l'alinéa donnant aux programmes régionaux de la forêt et du bois (PRFB) la mission de définir l'équilibre sylvo-cynégétique.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 30</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. PATRIAT	149	Reconnaissance d'une présomption de gestion durable pour les bois et forêts gérés conformément à des codes des bonnes pratiques sylvicoles.	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. LABBÉ	132	Conditionnement de la reconnaissance de gestion durable des bois et forêts à la préservation de leurs aménités environnementales et sociales.	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	156	Suppression de la disposition autorisant toute commune classée en zone de montagne dont le taux de boisement dépasserait 70 % de son territoire de procéder à du défrichement, sans avoir à demander l'autorisation.	<b>Défavorable</b>
M. LABBÉ	133	Soumission des plans simples de gestion à la mise en oeuvre d'un programme de mesures de préservation des aménités environnementales et, le cas échéant, sociales.	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	158	Réduction de cinq à trois ans du délai d'ajustement dont disposent les propriétaires forestiers pour commencer leurs coupes et travaux.	<b>Défavorable</b>
Mme BOURZAI	93	Assouplissement du régime de constitution des groupements d'intérêt économique, environnemental et forestier (GIEEF) en zone de montagne.	<b>Favorable</b>
Mme BOURZAI	94	Rétablissement des dispositions relatives aux prérogatives des communes et de l'État en matière de droit de préférence et de préemption.	<b>Sagesse</b>
M. LE CAM	38	Précision de la portée du droit de préférence en cas de vente de parcelles discontinues.	<b>Défavorable</b>



M. LABBÉ	115	Substitution d'un coefficient multiplicateur de reboisement après défrichage de 3 à 5, contre 1 à 5 actuellement, et renvoi à l'administration du choix entre compensation financière ou reboisement.	<b>Défavorable</b>
M. PATRIAT	151	Idem amendement n° 115.	<b>Défavorable</b>
M. MÉZARD	139	Substitution d'un coefficient multiplicateur de reboisement après défrichage de 1 à 3, contre 1 à 5 actuellement.	<b>Défavorable</b>
Mme BOURZAI	95	Suppression de la notion de "montant équivalent" pour caractériser l'obligation d'effectuer des travaux d'améliorations sylvicoles en compensation d'un défrichage.	<b>Retiré</b>
<b>Article 33</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. LABBÉ	123	Modification de la sanction encourue en cas de mise sur le marché de bois illégal.	<b>Défavorable</b>
M. LABBÉ	124	Idem amendement n° 123.	<b>Défavorable</b>
M. LABBÉ	111	Possibilité pour les associations agréées de protection de l'environnement de pouvoir engager des instances devant les juridictions administratives en cas de non-respect de la réglementation communautaire relative à la mise sur le marché du bois et de produits dérivés du bois.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 38</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. SAVARY	76	Suppression de la mission de coordination des chambres régionales d'agriculture vis à vis des chambres départementales	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	154	Possibilités accrues de mutualisation des moyens des chambres départementales et régionales d'agriculture	<b>Favorable</b>
M. JARLIER	85 rect.	Suppression de la possibilité pour les chambres régionales d'attribuer un budget pour la coordination des chambres départementales	<b>Défavorable</b>
M. VERGÈS	87	Représentativité au sein des chambres d'agriculture des organisations syndicales représentatives au plan départemental en outre-mer	<b>Avis du Gouvernement</b>
<b>Article 38 quater</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Le Gouvernement	181	Précision concernant la prise en compte des services accomplis pour l'accès au statut des personnels en situation de précarité	<b>Favorable</b>
<b>Article 39</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. LABBÉ	114	Maintien du code de bonnes pratiques sylvicoles jusqu'en 2016 au lieu de 2024	<b>Défavorable</b>

M. PATRIAT	150	Idem amendement n° 114.	<b>Défavorable</b>
Le Gouvernement	157	Maintien du code de bonnes pratiques sylvicoles jusqu'en 2020 au lieu de 2024	<b>Défavorable</b>
<b>Article 39 bis</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme BOURZAI	96	Elargissement des bénéficiaires des informations cadastrales et information du maire	<b>Favorable</b>
M. P. LEROY	97	Information du maire sur les demandes de communication de données cadastrales	<b>Sans objet ou satisfait</b>

*La réunion est levée à 16 h 30.*

## COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mardi 22 juillet 2014

- Présidence de M. Jacky Le Menn, vice-président -

*La réunion est ouverte à 10 h 05.*

### **Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 – Examen, en nouvelle lecture, du rapport**

Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, la commission procède à l'examen, en nouvelle lecture, du rapport sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014.

**M. Jacky Le Menn, vice-président.** – Nous examinons aujourd'hui, en nouvelle lecture, le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, après l'échec de la CMP.

**M. Yves Daudigny, rapporteur général.** – L'Assemblée nationale a repris hier en nouvelle lecture l'essentiel du texte qu'elle avait adopté en première lecture. Trois des treize amendements déposés sur la partie recettes par le rapporteur Gérard Bapt tiennent cependant compte du travail du Sénat sur la première partie du texte ; j'y suis sensible.

Le premier, à l'article 2, fixe à 1,50 euro la réduction forfaitaire de cotisations par heure travaillée pour les particuliers employeurs de salariés « employés pour des services destinés aux enfants, aux personnes âgées dépendantes et aux personnes handicapées. » Il fallait échapper au reproche qui nous avait été adressé en séance par le Gouvernement de soutenir l'emploi de professeurs de claquettes et de *coachs* à domicile... Un sous-amendement de Martine Pinville a précisé qu'il s'agit de garde d'enfant et la ministre des affaires sociales et de la santé a indiqué que les personnes faiblement dépendantes seraient concernées, dans une logique de prévention. Je me félicite que ce qui n'était pas possible au Sénat le soit devenu à l'Assemblée...

**Mme Muguette Dini.** – Tout à fait !

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Faire et défaire, c'est toujours travailler.

**M. Yves Daudigny, rapporteur général.** – Plutôt que de supprimer cette niche fiscale et sociale au motif qu'elle profite sans doute marginalement à certains cas exotiques, il serait préférable de mieux définir les emplois auxquels elle s'applique – dans la partie réglementaire du code du travail.

Deux logiques sont à l'œuvre : le soutien aux personnes fragiles, que l'amendement adopté par l'amendement de l'Assemblée nationale satisfait, en attendant les précisions que le Gouvernement apportera par décret ; la reconquête de l'emploi déclaré et le développement de l'emploi à domicile, auxquels il ne répond que partiellement : comment contrôler l'écart de réduction entre la garde et le soutien scolaire des mêmes enfants ? Vraisemblablement, cette disposition – que je soutiens – sera temporaire.

Il est souhaitable que le Gouvernement engage un travail sur les emplois éligibles avant d'unifier le taux. Si un emploi relève plus du confort que de la nécessité, pourquoi le faire bénéficier de la réduction, fût-elle de moitié ? Mieux vaudrait écarter ceux qui doivent l'être et appliquer aux autres un régime unique.

Il semble que nos collègues aient obtenu du Gouvernement le maximum : engrangeons cette avancée, qui n'aurait pas été possible sans le travail du Sénat. Remercions aussi Gérard Bapt d'avoir repris au moins partiellement notre initiative – ce n'est pas si courant...

A l'article 2, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements rédactionnels et un amendement de coordination pour Mayotte. Les deux autres amendements à signaler clarifient, à l'article 3, dans le sens proposé par notre commission, la rédaction de l'intitulé du rapport sur les conséquences de l'adossement financier du régime social des indépendants au régime général. Elle a adopté un amendement rédactionnel à l'article 3 ; à l'article 5, un amendement adaptant l'article d'équilibre en conséquence de la suppression du gel des aides au logement décidée en première lecture ; à l'article 7, des amendements de coordination.

Sur la partie relative aux dépenses, que nous n'avons malheureusement pas pu examiner en séance, l'Assemblée nationale a maintenu son texte de première lecture, adoptant des amendements rédactionnels ou de précision aux articles 9 *bis*, 9 *quater* et 9 *sexies*.

Je vous propose donc de donner un avis favorable à l'adoption de ce projet de loi dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.

**M. René-Paul Savary.** – Je suis sidéré par la façon dont les choses se passent : la baisse des charges sociales est insuffisante pour maintenir ou créer des emplois à domicile, les premiers relevés de 2014 le montrent. Les demi-mesures produisent logiquement des demi-résultats ! Je suis d'accord avec notre rapporteur général, soit les emplois sont éligibles et il faut les alléger de 1,50 euro, soit ils ne le sont pas et il ne faut pas les alléger, même de 0,75 euro. Le Gouvernement a cette responsabilité. La baisse des charges pour les prestations aujourd'hui éligibles seraient un signe de respect pour les travaux du Sénat. Elle inciterait surtout à l'embauche ou à la déclaration. C'est pourquoi nous déposons un amendement généralisant la baisse de 1,50 euro. Le coût budgétaire ne serait pas exorbitant : 40 millions d'euros supplémentaires, à mettre en rapport avec le surcroît de recettes. M. Eckert dit ne pas comprendre notre discussion, puisque des déductions fiscales existent déjà : ne nous engageons pas sur ce terrain, car la question n'est pas là. Il s'agit de charges sociales, dont la diminution diminue le coût des emplois pour tout le monde.

**M. Dominique Watrin.** – Félicitons-nous tout de même de la prise en compte de notre initiative à l'article 2. Le vote unanime du Sénat a été efficace ! Nous soutenons la recommandation du rapporteur général de préciser réglementairement les emplois éligibles. L'aide à la personne est en crise, comme Jean-Marie Vanlerenberghe et moi-même l'avons montré dans un rapport ; elle a besoin de mesures urgentes, concernant les associations et les entreprises autant que les particuliers employeurs. Je ne comprends pas l'attitude du Gouvernement, qui nous impose un vote bloqué avec un *niet* définitif, pour quelques jours après se montrer conciliant avec l'Assemblée nationale. Ce n'est pas très respectueux du Sénat.

**Mme Catherine Génisson.** – C'est scandaleux !

**M. Dominique Watrin.** – Pour autant, nous craignons que les salariés et les ménages paient les largesses que le Gouvernement accorde aux entreprises sous la forme d'exonérations massives dont l'utilité est loin d'être prouvée... Nous maintiendrons donc un vote négatif.

**Mme Muguette Dini.** – Je n'arrive pas à comprendre comment on peut être aussi illogique sur la question des particuliers employeurs : deux mesures, l'une d'un gouvernement de droite, l'autre de gauche, ont fait perdre des déclarations – plus que des emplois, qui perdurent – au détriment des salariés et de la sécurité sociale. Rétablir la réduction de 1,5 euro sécuriserait l'employeur, qui reviendrait à l'emploi déclaré. Il y a certes des excès, mais ne dressons pas de liste maintenant : le ministère pourra le faire au prochain budget. Qui peut distinguer confort et nécessité ? Un jeune couple, dont les enfants vont à la crèche dans la journée, confiant son ménage ou son repassage à un employé, cède-t-il au confort ?

**M. René-Paul Savary.** – Il le fait pour avoir un peu de temps pour s'occuper de ses enfants !

**Mme Muguette Dini.** – Ces demi-mesures sont aberrantes.

**Mme Catherine Procaccia.** – Bravo !

**Mme Laurence Cohen.** – Le secrétaire d'Etat au budget a été particulièrement méprisant avec le Sénat : notre proposition unanime, issue d'un travail important, a été prise avec dédain, accréditant l'idée que le Sénat ne sert à rien. En voyant ce feuilleton à répétition, les citoyens ne voient plus dans le Sénat qu'un empêcheur de tourner en rond. C'est grave pour la démocratie. Merci au rapporteur général d'avoir gardé un esprit de responsabilité.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – L'objet du mépris du Gouvernement, c'est moins le Sénat que le Parlement. C'est incohérent, illogique : mais que peut-on faire, sinon changer de République, ce qui n'est pas directement en notre pouvoir ? Notre vote unanime a été bafoué, mais le Gouvernement joue aussi avec l'Assemblée nationale. La solution retenue est une demi-mesure. Le rapporteur général a raison de suggérer au Gouvernement de revoir la liste réglementaire des prestations. Comment distinguer confort et nécessité ? J'ai entendu ce matin le secrétaire d'Etat chargé de la réforme de l'Etat et de la simplification : il ferait bien de commencer par réformer la manière d'agir du Gouvernement !

**M. Gérard Roche.** – Ce qui s'est passé à la CMP est très fort : notre unanimité a impressionné les députés et les a poussés à faire ce pas dans notre sens. Une vieille femme aura un allègement si elle paie quelqu'un pour faire ses courses, non si elle se fait aider pour fendre son bois, puisque ce qui n'est pas prévu est considéré comme de confort... La reprise de 30 000 à 40 000 emplois compensera par les recettes induites la perte budgétaire.

L'article 2 ne doit cependant pas être l'arbre qui cache la forêt ; derrière se trouve le pacte de responsabilité et de solidarité. Nous avons ainsi décidé de voter la première partie, nous réservant de voter contre la seconde. Finalement nous préférons voter contre en bloc après ce qui s'est passé. Le Gouvernement a présenté ce projet de loi sans étude d'impact ; lors de la discussion au Sénat, à minuit, il a fait un caprice qui a gêné nos collègues socialistes eux-mêmes. Il y a là une maladresse insigne, car nous avons travaillé pendant un jour et demi au-delà des clivages politiques... Si pour être un Parlement moderne, il faut devenir une chambre d'enregistrement, alors restons ringards !

**Mme Michelle Meunier.** – L'injustifiable ne peut être justifié : comme le groupe socialiste, je me sens défaite. Je partage les propos de nos collègues. Quant au vote, je suivrai l'avis du rapporteur général.

**Mme Catherine Procaccia.** – Il y a plusieurs années, j'avais demandé au gouvernement d'alors de revenir sur cette liste de vingt-cinq fonctions ouvrant droit à déduction, et dont certaines relèvent sans doute du confort. Or elle n'a jamais été modifiée, sinon à la marge. Et nous créons une nouvelle distinction ! Si j'embauche une femme de ménage parce que je me suis cassé la jambe, devrai-je produire un justificatif ? C'est ouvrir la voie à des jurisprudences, à de nouveaux problèmes avec l'administration, qui comme toujours, fait ce qu'elle veut – là est le fond du problème.

**M. Dominique Watrin.** – La notion de confort n'est pas dans le texte, me semble-t-il.

**Mme Muguette Dini.** – Dans la lettre non, mais dans l'esprit.

**M. Yves Daudigny, rapporteur général.** – Je soutiens le Gouvernement sur l'essentiel du projet de loi de financement rectificative : allègements de charges pour les entreprises et les salariés et gel de certaines prestations pour équilibrer les budgets. Sur les employeurs particuliers, j'ai le même avis que la semaine dernière. C'est moi, effectivement, qui parle de confort : un autre mot serait peut-être meilleur. Reste qu'il faudrait éliminer de la liste certaines fonctions qui empoisonnent le débat.

**Mme Catherine Procaccia.** – Oui. Mais cela est du domaine réglementaire !

**M. Yves Daudigny, rapporteur général.** – Je souhaite marier la cohérence et le pragmatisme, voyant que l'Assemblée nationale a repris en partie notre démarche. C'est pourquoi je ne dépose pas d'amendement, sachant en outre que la rédaction n'ira pas jusqu'au bout – dans le cas contraire, peut-être l'aurais-je fait... Nous rejouons une pièce de théâtre avec des acteurs inchangés et en connaissant le dénouement.

**Mme Catherine Procaccia.** – Mais nous pouvons le faire, nous.

**M. Yves Daudigny, rapporteur général.** – Bien sûr. Il y a effectivement un problème dans le fonctionnement des institutions, quels que soient les gouvernements en place. Tant que nous n'aurons pas trouvé de solution, des situations comme celles de la semaine dernière se reproduiront.

**M. Jacky Le Menn.** – Je voterai ce texte ce texte pour son économie globale, mais je partage les remarques qui ont été faites. Cet amendement voté à l'unanimité était de bon sens. Je rappelle que les amendements de séance peuvent être déposés jusqu'à l'ouverture de la discussion générale.

*A la suite d'un partage des voix, la commission n'a pas adopté les conclusions du rapporteur général qui lui proposait de donner un avis favorable à l'adoption du projet de loi dans la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale.*

*La réunion est levée à 10 h 40.*

- Présidence de Mme Annie David, présidente -

*La réunion est ouverte à 15 h 55.*

## **Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 – Examen, en nouvelle lecture, des amendements**

Au cours d'une deuxième réunion tenue dans l'après-midi, la commission procède à l'examen des amendements au projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014.

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Article 2</b>			
<b>Baisse des cotisations sociales des employeurs et des travailleurs indépendants</b>			
Mme DAVID	1	Exclusion des cotisations AT-MP des allègements de cotisations	<b>Défavorable</b>
M. DESESSARD	15	Exclusion des cotisations AT-MP des allègements de cotisations	<b>Défavorable</b>
Mme DAVID	2	Suppression de la réduction du taux de cotisation familiale.	<b>Défavorable</b>
M. SAVARY	20	Réduction forfaitaire de cotisation de 1,5 euro par heure pour les particuliers employeurs	<b>Favorable</b>
Mme DAVID	3	Exclusion des contrats à temps partiel des allègements de cotisations	<b>Défavorable</b>
M. DESESSARD	16	Exclusion des contrats à durée déterminée du champ des allègements des cotisations	<b>Défavorable</b>
Mme DAVID	5	Établissement d'un lien entre les allègements de cotisations et l'évolution des effectifs de l'entreprise	<b>Défavorable</b>
M. BARBIER	19	Neutralisation des temps de pause, d'habillage et de déshabillage dans la rémunération prise en compte pour le calcul des allègements	<b>Défavorable</b>
M. SAVARY	22	Neutralisation des temps de pause, d'habillage et de déshabillage dans la rémunération prise en compte pour le calcul des allègements	<b>Défavorable</b>
Mme DAVID	7	Exclusion des allègements de cotisations des entreprises n'ayant pas conclu d'accord relatif à l'égalité professionnelle	<b>Défavorable</b>
Mme DAVID	8	Nécessité d'un accord collectif d'entreprise pour bénéficier des allègements de cotisations	<b>Défavorable</b>
<b>Article 3</b>			
<b>Création d'un abattement d'assiette de la contribution sociale de solidarité des sociétés, intégration financière du régime social des indépendants avec le régime général et répartition de l'affectation du produit de la C3S</b>			
Mme DAVID	9	Suppression de l'article	<b>Défavorable</b>
M. DESESSARD	17	Réserver le bénéfice de l'abattement de C3S aux entreprises qui publient dans leur rapport annuel leurs pratiques en matière de rémunération et de reversement des dividendes.	<b>Défavorable</b>

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Article 9</b> <b>Absence exceptionnelle de revalorisation de prestations de sécurité sociale au 1<sup>er</sup> octobre 2014</b>			
Mme DAVID	11	Suppression de l'article	Favorable
M. DESESSARD	18	Suppression de l'article	Favorable
M. SAVARY	21	Suppression de l'article	Favorable
<b>Article 9 <i>sexies</i></b> <b>Modulation en faveur des signataires d'un contrat d'accès aux soins du montant des plafonds de prise en charge des dépassements par les contrats d'assurance complémentaire éligibles à l'ACS</b>			
M. HUSSON	14 rect.	Report de la date d'entrée en vigueur de la procédure pour les nouveaux contrats responsables	Défavorable
<b>Article 10</b> <b>Rectification de la dotation de l'assurance maladie au fonds de modernisation des établissements de santé publics et privés (Fmespp) pour l'année 2014</b>			
Mme DAVID	12	Suppression de l'article	Défavorable
<b>Article 12</b> <b>Rectification de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) et de ses sous-objectifs</b>			
Mme DAVID	13	Suppression de l'article	Défavorable

*La réunion est levée à 16 h 10.*

*La réunion est ouverte à 17 h 55.*

### **Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 – Examen des amendements en vue d'une seconde délibération**

Au cours d'une troisième réunion, la commission procède à l'examen d'un amendement du Gouvernement en vue d'une seconde délibération sur la première partie du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014.

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Article 2</b> <b>Baisse des cotisations sociales des employeurs et des travailleurs indépendants</b>			
Le Gouvernement	A-1	Rétablissement du texte de l'Assemblée nationale limitant le champ de la réduction forfaitaire de 1,5 euro pour les particuliers employeurs	Favorable

*La réunion est levée à 18 h 00.*



**Mercredi 23 juillet 2014**

- Présidence de Mme Annie David, présidente. –

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**Désignation des conseillers prud'hommes - Table ronde des représentants  
des syndicats de salariés**

Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, la commission procède à l'audition de Mme Marie-Andrée Seguin, secrétaire nationale, et M. Laurent Loyer, secrétaire confédéral, de la Confédération française démocratique du travail (CFDT) ; MM. Jean Michel Pecorini, secrétaire national en charge du dialogue social, et Fabrice Richard, expert de la Confédération française de l'encadrement - confédération générale des cadres (CFE-CGC) ; M. Denis Lavat, secrétaire fédéral adjoint de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) ; M. Bernard Augier, conseiller juridique de la Confédération générale du travail (CGT) ; M. Didier Porte, secrétaire confédéral de Force ouvrière (FO).

**Mme Annie David, présidente.** – Nous accueillons ce matin les organisations syndicales représentatives des salariés sur le projet de loi relatif à la désignation des conseillers prud'hommes, tel qu'il a été modifié par le Conseil des ministres mercredi dernier.

Je vous rappelle que ce texte, initialement annoncé dans le projet de loi relatif à la formation professionnelle et à la démocratie sociale, avait été déposé une première fois le 22 janvier, sous forme de projet de loi distinct, à l'Assemblée nationale. Il en a été retiré pour être déposé au Sénat le 28 mars.

Nous avons procédé à l'audition des organisations patronales et du ministre du travail qui, le 29 avril, nous a annoncé le dépôt d'une lettre rectificative visant à proroger le mandat des conseillers actuels de deux ans et à supprimer la période transitoire initialement prévue en l'attente de l'entrée en vigueur des nouveaux critères de représentativité patronale.

Je remercie les organisations syndicales d'avoir répondu à notre invitation en cette période estivale.

J'ai expliqué à la commission la semaine dernière les raisons de ce calendrier. Le Gouvernement a annoncé en Conférence des présidents le 9 juillet dernier qu'il inscrirait le projet de loi, tel que modifié par la lettre rectificative, durant la première semaine de reprise effective des travaux du Sénat après les élections du 28 septembre, à savoir la semaine du 13 octobre. Or les commissions ne seront reconstituées que le jeudi 9 octobre et il me paraît difficile de réunir la commission en septembre, durant la campagne électorale. C'est pour éviter cette difficulté que le rapporteur, Jacky Le Menn, a souhaité présenter son rapport en commission aujourd'hui.

Nous souhaitons donc recueillir les observations des organisations syndicales sur le principe même du texte, à savoir le remplacement des élections prud'homales par une désignation fondée sur les nouvelles règles de mesure de l'audience des organisations syndicales et patronales, mais aussi sur la prorogation de deux ans, jusqu'à fin 2017, du mandat actuel. Enfin, le ministre du travail nous a indiqué que l'ordonnance qui sera élaborée

en application du projet de loi ferait l'objet d'une concertation avec les partenaires sociaux. Nous souhaitons connaître les différents points que vous soulèverez dans la préparation de cette ordonnance.

**M. Jacky Le Menn, rapporteur.** – Je vous remercie de vous être rendus disponibles pour cette table ronde et souhaiterais, avant de vous entendre, répondre par avance aux questions qui pourraient surgir sur l'utilité de cette réunion au regard du calendrier parlementaire. Je présenterai mon rapport devant la commission des affaires sociales dès la fin de cette matinée, nos échanges ne seront nullement inutiles. En effet, l'examen du projet de loi en séance publique n'aura lieu qu'à l'automne, dans le cadre de la nouvelle mandature, et des amendements pourront être déposés sur le texte.

La question soulevée par ce projet de loi n'est pas nouvelle puisque dès 2009 le ministre du travail avait demandé un rapport à MM. Jacky Richard et Alexandre Pascal. A ce document, qui a fait date, ont succédé de nombreuses consultations et discussions. La présente table ronde ne marque donc ni le début ni la fin des débats.

Nous avons prévu de vous voir à la suite de l'audition des organisations représentatives des employeurs car il nous a paru important que notre rapport législatif soit tout à fait complet : les comptes rendus de l'ensemble des auditions des partenaires sociaux, représentants d'employeurs mais aussi de salariés, y figureront donc en annexe.

Permettez-moi d'insister sur les points forts de la lettre rectificative au projet de loi relatif à la désignation des conseillers prud'hommes et donc sur les questions susceptibles de faire l'objet d'appréciations différentes.

*Le rapporteur donne lecture de l'exposé des motifs de la lettre rectificative n° 739.*

Il s'agit bien de la désignation des conseillers prud'hommes et non pas du fonctionnement de l'institution qui fera vraisemblablement l'objet d'autres projets dans les années à venir. Est ainsi recherchée la garantie de la pérennité de cette institution.

**Mme Marie-Andrée Seguin, secrétaire nationale, de la Confédération française démocratique du travail (CFDT).** – Je remercie le rapporteur d'avoir précisé l'objet du projet de loi qui nous intéresse. La CFDT a toujours été favorable à la désignation des conseillers prud'hommes. Bien qu'envisagée depuis 2010, cette évolution n'a pas encore été actée et les choses tardent à être mises en place. Du fait de tergiversations, la double prorogation du mandat des conseillers actuels risque de poser des problèmes de fonctionnement au sein des conseils de prud'hommes, en particulier dans les plus petits d'entre eux.

Nous sommes tous d'accord pour dire que l'élection est un scrutin très difficile à organiser. Malgré la libéralisation du vote par correspondance et l'expérimentation du vote électronique, la chute du nombre d'électeurs n'a pas été enrayée. Cela remet en cause l'argument selon lequel les salariés renonceraient à quitter temporairement leur poste de travail pour aller voter par crainte de la réaction de leur employeur. C'est l'utilité même de la participation au vote qui n'est pas reconnue par les salariés : il leur paraît acquis que les juges élus, quelle que soit leur appartenance syndicale, jugeront conformément au droit.

A l'époque du rapport Richard, la CFDT penchait pour un système de grands électeurs car elle craignait que la désignation ne butte sur un obstacle constitutionnel au

regard de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen relatif au principe d'égalité d'accès aux charges publiques. Cette crainte a été levée par le ministre du travail qui nous a assuré que le Conseil d'Etat considèrerait que le système de la désignation ne faisait courir aucun risque du point de vue constitutionnel.

Pourquoi devons-nous évoluer vers une désignation des conseillers prud'hommes ? Jusqu'à présent, les élections prud'homales servaient à mesurer la représentativité des différentes organisations syndicales au niveau national interprofessionnel. Or, nous disposons depuis 2013 d'une mesure fiable de représentativité des différentes organisations syndicales à ce niveau. Si nous conservions le baromètre spécifique aux prud'hommes, cela nuirait à la clarté de la situation. En outre, élire des juges demeure peu mobilisateur dans un pays comme le nôtre.

Il ne nous paraît pas que l'évolution vers la désignation porte atteinte à la démocratie. La réforme envisagée constitue au contraire un progrès démocratique. La loi du 20 août 2008 a mis fin à la présomption irréfragable de représentativité et tient compte du vote des salariés à des élections qui les intéressent au premier chef et qui ont vocation à mesurer la représentativité. Quoi de plus démocratique que de se servir de ces résultats pour attribuer les sièges de conseillers prud'homme à telle ou telle organisation ? Nous ne pensons pas que la réforme prévue aurait pour conséquence de détourner de leur objet les élections aux institutions représentatives du personnel (IRP).

Pour la CFDT, la démocratie ne se mesure pas au nombre d'élections proposées aux salariés mais à leur cohérence d'ensemble.

En outre, il convient de relativiser l'affirmation selon laquelle cette réforme aurait pour effet de priver totalement les demandeurs d'emploi du droit de voter puisque la représentativité sur laquelle on se fonderait pour répartir les sièges est appréciée par cycle de quatre ans, période au cours de laquelle des demandeurs d'emploi à un instant donné pourront être amenés à trouver un emploi et ainsi à participer à une prochaine élection.

Il reste cependant à déterminer les modalités de mise en œuvre des désignations. Nous souhaitons à cet égard que les partenaires sociaux soient étroitement associés à leur définition.

Enfin, s'agissant de la prolongation des mandats, la suppression de l'échéance de 2015 telle qu'elle avait été initialement envisagée par le gouvernement est critiquable. La durée de neuf ans qui en résultera est bien trop longue. Il nous semble que – même si elle n'apportait pas toute satisfaction du point de vue de la dichotomie existante entre le collègue employeur et le collègue salarié – il aurait mieux fallu maintenir l'échéance de 2015 car d'importantes difficultés vont apparaître au sein des petits conseils.

Le texte anticipe les problèmes auxquels nous risquons de faire face dans les deux prochaines années en prévoyant plus de souplesse pour les affectations des conseillers d'une section à une autre. Mais cela n'est pas suffisant, d'autant plus que les organisations représentatives d'employeurs appellent de leurs vœux des affectations exclusives.

Je termine en rappelant qu'en tout état de cause c'est l'intérêt du justiciable qui doit primer.

**M. Laurent Loyer, secrétaire confédéral de la Confédération française démocratique du travail (CDFT).** – Vous avez eu raison, Monsieur le rapporteur, de distinguer deux sujets : la désignation des conseillers prud’hommes et la prorogation du mandat prud’homal. Sur le premier, nous sommes clairement favorables ; sur le second, nous sommes très réservés. Je rappelle en effet que la question de la prorogation du mandat prud’homal se pose depuis 2009. La situation actuelle aurait pu être évitée si les choses avaient été prises en main à temps ; il y a eu trop de tergiversations.

Pour notre organisation, c’est l’intérêt du justiciable qui compte. Or, la période 2015-2017, avec le choix qui a été fait de proroger à nouveau de deux ans le mandat des conseillers prud’hommes, risque de ne pas lui être favorable, qui plus est au moment où l’institution prud’homale est confrontée à de nombreuses difficultés comme la longueur des procédures. Le temps perdu ces dernières années va *in fine* se retourner contre le justiciable...

Par ailleurs, il est important de préciser, comme vous l’avez fait, que la suppression de l’élection des conseillers prud’hommes ne signifie pas la suppression de l’institution prud’homale. Il faut reconnaître que le scrutin prud’homal n’a jamais passionné les électeurs et qu’il était davantage perçu comme un moyen de mesurer la représentativité des organisations syndicales.

Je reviens sur l’intérêt du justiciable qui nous semble pouvoir être davantage défendu grâce à la formation des conseillers prud’hommes. Nous plaillons en effet très fortement pour la mise en place d’une formation initiale à leur égard. Le nouveau mode de désignation devrait être l’occasion de mettre enfin ce sujet sur la table. Je souligne, à ce titre, que notre organisation a été précurseur en la matière puisqu’elle s’emploie, depuis 2008, à former nos futurs conseillers sur des fonds autres que ceux prévus pour la formation des conseillers prud’hommes.

Un dernier mot, enfin, pour rappeler que la loi du 20 août 2008 avait aussi pour objectif de mesurer la représentativité des organisations syndicales de salariés, et qu’il n’est dès lors pas illogique de se fonder sur cette mesure pour la composition de certaines institutions paritaires comme le Conseil économique, social et environnemental régional d’Ile-de-France (Ceser).

**M. Jean Michel Pecorini, secrétaire national en charge du dialogue social de la Confédération française de l’encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC).** – Pour notre organisation, l’élection des conseillers prud’hommes est primordiale. Avec l’annonce de sa suppression, nous avons été mis au pied du mur. Sans compter que les discussions sur les nouvelles modalités de désignation ont duré près d’un an et demi...

La CFE-CGC n’est, pour autant, pas fermée à tout débat. La désignation des conseillers prud’hommes est envisageable à la condition que des contreparties concrètes soient données aux salariés de l’encadrement. Nous souhaitons ainsi obtenir des réponses claires et satisfaisantes à un certain nombre de questions, parmi lesquelles les modalités de désignation des conseillers prud’hommes dans les départements et les sections, alors que - rappelons-le - la représentativité régionale des organisations syndicales n’existe pas, ou encore la prise en compte du caractère catégoriel de la CFE-CGC dans le nouveau dispositif.

En outre, nous tenons fermement à ce que le collège des cadres soit conservé, étant rappelé que notre organisation représente aujourd’hui 30 % de ce collège. Si nous

comprenons l'idée d'une formation à l'École nationale de la magistrature, nous souhaitons que la formation des conseillers prud'hommes reste de la compétence des organisations syndicales. Enfin, nous craignons que l'instauration de ce nouveau mode de désignation soit l'étape préalable à la mise en place de l'échevinage prévue par le rapport Marshall.

**M. Denis Lavat, secrétaire fédéral adjoint de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC).** – A la suite de la publication du rapport Richard, trois scénarios avaient été soumis, en 2011, à notre organisation : le maintien du scrutin prud'homal et son amélioration ; la désignation des conseillers prud'hommes fondée sur la mesure de l'audience des organisations ; l'élection au suffrage universel indirect à travers les élus délégués du personnel et les délégués des employeurs. La CFTC s'était alors prononcée pour le maintien des élections prud'homales.

Pour autant, le projet qui nous a été présenté par le Gouvernement, qui repose sur la désignation, ne nous a pas paru incohérent et, à la suite de débats très partagés, notre organisation a pris acte de ce choix sans davantage se positionner. Nous avons compris assez vite que la mesure de la représentativité syndicale dans les très petites entreprises n'allait pas dans le sens que nous souhaitions initialement.

Nous insistons toutefois sur le fait que la mesure de l'audience des organisations, à partir de l'élection des délégués du personnel et des comités d'entreprise, conduit à une expression des salariés encore moins légitime qu'elle ne l'était auparavant. Qui plus est, cette mesure de l'audience n'est pas « redescendue » au niveau territorial, ni au niveau des sections.

Je rappelle également que ce n'est pas la première fois que le mandat des conseillers prud'hommes est prolongé puisque la loi du 15 octobre 2010 l'a déjà fait passer de cinq à sept ans. Or, si avec un mandat de cinq ans, les choses n'étaient déjà pas faciles, avec deux années supplémentaires, elles le sont encore moins, et cela ne va pas s'arranger avec la nouvelle prorogation de deux années prévue par ce texte.

La CFTC est, par ailleurs, très attachée à ce que chaque organisation syndicale soit responsable de la formation de ses conseillers. En revanche, ce mandat n'étant que subsidiaire, c'est-à-dire non destiné à se substituer à la carrière professionnelle de son titulaire, la mise en place d'une formation initiale telle que certains l'envisagent ne nous semble pas justifiée.

Enfin, aucune des réunions de concertation prévues au premier semestre 2014 n'a eu lieu...

**M. Bernard Augier, conseiller juridique de la Confédération générale du travail (CGT).** – Lors de la dernière réunion du Conseil supérieur de la prud'homie, j'avais indiqué, sous forme de boutade, que le projet de loi serait très certainement présenté pendant l'été. Je ne m'étais pas trompé ! Il est vrai que le texte sera examiné en séance publique en octobre. Mais il est regrettable d'avoir prévu un tel calendrier s'agissant d'une réforme aussi importante.

Les conseils des prud'hommes occupent une place importante : 19 millions de salariés sont inscrits aux élections prud'homales, 88 % des Français connaissent les conseils des prud'hommes et ceux-ci ont été reconnus par le Conseil constitutionnel comme formant un ordre de juridiction à part entière.

Le système actuel des élections pourrait être amélioré. Le rapport Richard s'était penché sur la question. Nous aurions souhaité qu'à la suite de sa publication fût constitué un groupe de travail chargé de réfléchir à l'amélioration du mode de scrutin. La précipitation avec laquelle nous est aujourd'hui présenté le texte montre qu'au contraire, le Gouvernement n'a pas suffisamment réfléchi aux pistes qui étaient envisagées par le rapport Richard. En voulant remplacer l'élection par la désignation, il a choisi la piste la moins fiable, la moins partagée, et qui présente un risque élevé d'inconstitutionnalité. Or la CGT estime que la légitimité des juges prud'homaux ne peut relever que de l'élection.

Le projet de réforme a été présenté à la fin de l'année 2013. Après avoir été ajourné, vraisemblablement à la suite des questions cibles thématiques organisées au Sénat en janvier dernier, il devrait être examiné en octobre par le Parlement. L'allongement du mandat prud'homal, qui est refusé par une grande majorité d'acteurs, découle de la décision de procéder à la désignation des conseillers. Nous étions disponibles pour envisager toutes les solutions à la condition de rester dans le cadre de l'élection. A partir du moment où le projet de loi envisage la désignation des conseillers prud'hommes, nous ne pouvons qu'y être opposés.

Je reviendrai sur les arguments fréquemment avancés pour justifier le passage à la désignation des conseillers.

Celui relatif aux coûts qu'engendre l'organisation des élections doit être nuancé. Les ministres du travail ont eux-mêmes reconnu qu'il ne pouvait, à lui seul, justifier la suppression des élections. Nous sommes cependant prêts à échanger sur la façon dont ce coût pourrait être diminué.

La forte abstention aux élections prud'homales ne peut, elle non plus, justifier la mise en place d'un système de désignation. Si l'on supprimait toutes les élections qui engendrent une forte abstention, nous risquerions d'aller très loin ! Les organisations syndicales ont d'ailleurs des propositions pour lutter contre l'abstention.

S'agissant du parallèle qui peut être établi avec les élections relatives aux institutions représentatives du personnel, on peut noter que le nombre de votants est sensiblement identique pour les deux types de scrutin : il est en effet de 5,4 millions pour les élections professionnelles, pour un nombre d'inscrits de 12 millions, contre 4,8 millions pour les élections prud'homales, pour un nombre d'inscrits de 19 millions. Il est vrai que l'organisation des élections professionnelles au sein des entreprises facilite la participation des salariés. A l'inverse, le vote aux élections prud'homales s'apparente bien souvent à un parcours du combattant. La CGT serait d'ailleurs favorable à ce que les élections prud'homales puissent être organisées dans les entreprises. Il convient par ailleurs de noter que, selon une étude de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), 40 % des entreprises de plus de onze salariés n'ont pas d'institutions représentatives du personnel. Dans les très petites entreprises, la participation aux élections prud'homales est bien plus élevée que celle aux élections professionnelles – 18 % contre 10 %. Or ce sont les salariés de ces petites entreprises qui représentent la grande majorité des justiciables auprès des conseils des prud'hommes. Ces éléments montrent que les deux types d'élections répondent à des logiques différentes.

En outre, les cinq millions de chômeurs sont oubliés par le projet de loi qui nous est présenté. Or il n'est pas normal de les exclure des élections prud'homales sous prétexte qu'ils y participent peu.

De surcroît, la représentativité des salariés et celle des employeurs ne seront pas mesurées de la même façon. On bâtit donc un système de désignation de juges sur une base qui n'assure pas l'égalité entre représentants des salariés et des employeurs. Cela pose un problème juridique.

J'ajoute que les salariés qui ont voté pour leurs représentants dans les institutions représentatives du personnel ne savent pas que leur vote servira aussi à désigner des conseillers prud'hommes. Or il me paraît indispensable qu'ils sachent à quelle fin sera utilisé leur vote.

Je trouve par ailleurs regrettable que le ministre du travail estime nuisible que continuent à coexister deux scrutins différents dont les résultats puissent varier. Ce jugement ne trouverait certainement pas à s'appliquer s'agissant d'élections politiques... Il me paraît indigne d'avoir une telle considération pour les élections prud'homales.

Le ministre du travail se retranche derrière l'avis du Conseil d'Etat pour affirmer que le projet de réforme est conforme à la Constitution. Pour le moment, nous n'avons pas eu accès à cet avis. Il nous est donc très difficile d'en parler et d'aller dans le sens du ministre. En outre, l'avis du Conseil d'Etat n'engage en aucun cas les décisions qui pourraient être prises par une autre juridiction. Je souhaite souligner que la réforme va empêcher les citoyens qui le souhaiteraient de constituer librement des listes pour se présenter aux élections prud'homales. Le rapport Richard posait déjà cette question de la constitutionnalité. Il s'appuyait pour cela sur une décision du Conseil constitutionnel de 1982 qui se fonde sur le principe du libre accès aux charges publiques des citoyens. Assurer l'accès de tous aux élections prud'homales apparaît légitime à la CGT. Nous ne craignons pas le débat démocratique. Libre ensuite aux salariés de se prononcer. Le ministère du travail s'appuie, quant à lui, sur une décision du Conseil constitutionnel de 2010 relative aux tribunaux des affaires de sécurité sociale (Tass) pour justifier la désignation des conseillers prud'hommes. Mais le parallèle ne tient pas car, au sein des Tass, les représentants du personnel ne sont pas des juges à part entière : les tribunaux sont présidés par un juge professionnel et les représentants des salariés et des employeurs n'y ont qu'un rôle d'assesseur. Interrogé par Mme Isabelle Debré sur le fait que des personnes non syndiquées ne pourraient plus se présenter aux élections prud'homales, Monsieur Rebsamen a répondu que les syndicats pourraient très bien les intégrer dans leurs listes. C'est méconnaître le fonctionnement du syndicalisme ! Un tel argument ne tiendrait pas devant le Conseil constitutionnel.

La CGT est souvent présentée comme l'unique opposant au projet de réforme. Cela est faux. Des syndicats d'avocats, de magistrats ou encore la Fédération syndicale unitaire (FSU) s'opposent au principe de la désignation. Des déclarations communes entre salariés et employeurs ont également été émises en ce sens dans le ressort de certains conseils de prud'hommes. Nous demandons par conséquent au Sénat de ne pas adopter ce projet de loi qui est contraire aux intérêts des salariés.

**M. Didier Porte, secrétaire confédéral de Force ouvrière (FO).** – Je voudrais en premier lieu rappeler quelques éléments de contexte, pour éclairer notre position vis-à-vis de ce projet de loi.

FO n'était pas signataire de la position commune du 9 avril 2008 qui a débouché sur la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail, loi qui a défini les critères de représentativité syndicale.

En effet, FO est favorable à un système « *ascendant* » et non « *descendant* » pour le choix des conseillers prud'hommes. Dans cette perspective, l'élection présente plusieurs avantages : elle permet non seulement de sélectionner les conseillers prud'hommes, mais aussi de mesurer l'audience syndicale. En outre, elle offre la possibilité aux chômeurs de s'exprimer, aux côtés des salariés, et de se sentir représentés. C'est pourquoi mon organisation préfère l'élection à la désignation.

Nous avons rappelé cette position lors de l'examen du rapport Richard au sein du Conseil supérieur de la prud'homie. Du reste, nous savions bien que la prorogation du mandat des conseillers prud'hommes actuels avait pour finalité la mise en place d'un système de désignation à la place du système d'élections. Pour notre part, nous souhaitions conserver les élections, tout en recherchant des solutions aux problèmes récurrents qu'elles peuvent poser : la question des inscriptions sur les listes, celles des déplacements dans les bureaux de vote...

Lors de la présentation du présent projet de loi devant le Conseil supérieur de la prud'homie, FO a donné un avis défavorable car une réforme par ordonnance nous paraît assez peu démocratique. En outre, nous ne voulons pas que soit laissé au Gouvernement un chèque en blanc sur le mode de désignation des futurs conseillers prud'hommes. Du reste, nous ne connaissions même pas à ce moment-là la façon dont serait mesurée la représentativité patronale.

Les salariés doivent demeurer conscients que les organisations syndicales sont présentes dans les conseils de prud'hommes, ces tribunaux paritaires où ils peuvent faire valoir leurs droits. C'est pourquoi nous attendons la mise en place du groupe de travail qui devra déterminer les modalités de désignation des conseillers prud'hommes.

Une question se pose plus particulièrement : utilisera-t-on les données nationales ou régionales pour déterminer l'audience des organisations syndicales ? Sans doute le niveau choisi sera-t-il régional, ce qui n'est pas d'ailleurs sans soulever certaines difficultés. Si je prends le cas de la région Basse-Normandie, FO avait réalisé un score de 24 % aux dernières élections prudhomales à Lisieux. Si l'on désigne les nouveaux conseillers prud'hommes sur la base de l'audience régionale, nous perdrons la moitié de nos conseillers à Lisieux et le nouveau conseil des prud'hommes n'assurera plus la représentativité syndicale au niveau du bassin d'emploi, comme il pouvait le faire lorsque ses membres étaient élus.

Au total, FO attendra de connaître les modalités précises d'application de la désignation pour adopter une position définitive sur le projet du Gouvernement. Si ces modalités ne nous satisfont pas, nous militerons en faveur d'un retour aux élections. En tout état de cause, un conseiller prud'homme élu nous paraîtra toujours plus légitime qu'un conseiller prud'homme désigné.

Au-delà du débat entre élection ou désignation, je voudrais poser ici la question de la pérennité des juridictions prud'homales, qui dépend avant tout des moyens qui leur sont accordés. Or, les conseils des prud'hommes sont le parent pauvre des juridictions. Pourtant, les rapports Marschall et Lacabarats mettent en cause les insuffisances des conseils de prud'hommes sans jamais évoquer la question de leur manque de moyens ! Lorsque l'on tient compte de cette donnée, comment s'étonner du délai excessif dont ils ont parfois besoin pour rendre leurs décisions et des condamnations prononcées à l'encontre de l'Etat pour cette raison ?



La formation des conseillers prud'hommes est un autre enjeu majeur. Ils bénéficient à cette fin de 36 jours sur cinq ans. C'est totalement insuffisant. Nous voulons en outre que leur soit proposée une formation initiale.

Le projet de loi propose six jours par an pour la formation des conseillers prud'hommes entre 2014 et 2017, ce qui n'est pas satisfaisant. Avec la prorogation du mandat des actuels conseillers prud'hommes, nous allons assister aux démissions de conseillers âgés qui pensaient siéger cinq ans et non neuf ans. Il faudra bien former leurs remplaçants !

Dans l'avenant n° 1 à la convention pluriannuelle signée avec l'Etat pour former les conseillers prud'hommes et qui concerne la période 2014-2015, il était prévu que la dotation budgétaire des conseils de prud'hommes ainsi que les moyens alloués à la formation diminuent. Nous serons très vigilants sur ce point lors de l'examen de l'avenant n° 2 pour la période 2016-2017.

En ce qui concerne la deuxième prorogation du mandat des conseillers prud'hommes actuels jusqu'au 31 décembre 2017, nous n'y sommes pas défavorables.

Pour conclure, nous ne sommes pas totalement opposés à la solution de la désignation : nous attendrons les résultats des travaux du groupe de travail qui devra en déterminer les modalités pour nous prononcer. Il est sans doute possible de parvenir à un équilibre, si l'on bâtit un système de représentativité connu de tous lors du renouvellement de 2017, même si le fait que la représentativité patronale n'est pas basée sur une élection continuera de poser problème.

**M. Jacky Le Menn, rapporteur.** – Vous vous êtes fait l'écho de la volonté de conforter et de pérenniser les conseils de prud'hommes : c'est bien le but visé par le projet de loi qui nous est soumis, et, au-delà des clivages politiques, le législateur est très attaché à cette juridiction quelque peu exceptionnelle que constitue la prud'homie.

Je dois dire que j'ai été choqué par le terme « indigne », utilisé par le représentant de la CGT au sujet de la mesure qui nous est proposée par le Gouvernement. Sans doute peut-on débattre de son opportunité, mais il n'est pas acceptable de faire peser un tel soupçon sur ses intentions – surtout lorsqu'il émane d'une organisation telle que la vôtre, dont nous connaissons le sérieux du travail.

**M. Bernard Augier.** – S'il vous gêne, je veux bien retirer le terme, et le remplacer par celui de « regrettable ».

**M. Jacky Le Menn, rapporteur.** – Une précision technique par ailleurs : lorsqu'il donne un avis au Gouvernement, le Conseil d'Etat exerce sa compétence de conseil auprès de l'exécutif, et non sa fonction juridictionnelle.

Je suis heureux que cette nouvelle table ronde ait pu se tenir aujourd'hui, après celle qui a réuni les organisations patronales. De telles réunions permettent de saisir au mieux les positions des uns et des autres, et, le cas échéant, de mettre en évidence leur éventuelle évolution – je pense notamment à FO, qui vient de nous annoncer ne pas se prononcer formellement contre ce projet mais attendre la mise en place d'un groupe de travail permettant d'en garantir l'équité, ou à la CFDT, qui s'interroge sur la durée de la prorogation du mandat des conseillers actuels. Il est vrai qu'un mandat de neuf ans peut être particulièrement long,

alors que la fonction prud'homale est très exigeante, puisqu'il s'agit de juger des situations toujours délicates.

**Mme Michelle Meunier.** – Je me pose, avec Catherine Génisson, la question de la parité entre les femmes et les hommes au sein des instances prud'homales. La procédure de désignation ne permet-elle pas de garantir davantage de parité parmi les juges que leur élection ?

**Mme Annie David, présidente.** – L'élection se fait à partir de listes constituées de manière paritaire.

**Mme Isabelle Pasquet.** – L'une des explications à la forte abstention des salariés lors des élections prud'homales est que la prud'homie, en dépit de son importance pour la défense des travailleurs, reste mal connue. En quoi la désignation pourrait-elle permettre de rapprocher cette institution des salariés ? Que les conseillers prud'hommes soient élus par leurs pairs me semble très important, tant pour la représentation des salariés que pour le fonctionnement de cette justice dans notre démocratie.

**M. Georges Labazée.** – Vous nous avez indiqué que la prolongation de deux ans du mandat des conseillers prud'hommes actuellement élus constituait un élément de difficulté supplémentaire pour le fonctionnement des instances de jugement. Dans la mesure où les listes élues comportent des titulaires et des suppléants, n'existe-t-il pas un mécanisme qui permettrait de pallier le risque de vacance que vous avez soulevé ?

**Mme Patricia Bordas.** – Je remercie le représentant de la CGT d'avoir retiré le terme d' « indigne », qui m'avait également choquée. Qu'en est-il de la situation des salariés qui n'appartiennent pas à une organisation syndicale ?

**M. Yves Daudigny.** – S'agissant de la représentation des différents bassins d'emploi, pouvez-vous nous indiquer quelle est la situation actuelle et quel effet aura le passage de l'élection à la désignation ?

**Mme Gisèle Printz.** – Je suis personnellement favorable à l'élection des conseillers prud'hommes plutôt qu'à leur désignation.

**M. Bernard Augier.** – Le scrutin prud'homal est proportionnel et fondé sur une liste composée de titulaires et de suppléants, qui sont appelés à remplacer ceux qui font défection, pour des raisons professionnelles notamment – certains conseils ayant des « réserves » plus importantes que d'autres. Mais nous rencontrons souvent des difficultés à faire fonctionner ce mécanisme de remplacement : ainsi, aucun texte ne prévoit la procédure à suivre lorsque le suivant de liste, quand il est appelé, ne donne aucune réponse – ce qui peut arriver par exemple en cas de changement de domicile. Sur la question de la parité, aucune sanction n'est prévue lorsqu'elle n'est pas respectée.

**Mme Michelle Meunier.** – Nous veillerons à ce qu'il y en ait !

**M. Bernard Augier.** – Nous y sommes favorables : nous militons tous autour de cette table en faveur de la parité, et nous en tenons compte à chaque fois qu'une liste est constituée. Il faut cependant reconnaître qu'il peut exister des difficultés liées à l'organisation en sections : certains secteurs peuvent compter proportionnellement davantage de main d'œuvre féminine ou masculine.

**Mme Marie-Andrée Seguin.** – Il me semble que le texte va dans le bon sens sur la question de la parité. C'est une préoccupation de longue date pour la CFDT : nous nous efforçons depuis longtemps d'avoir au moins 40 % de femmes sur nos listes.

S'agissant des risques de vacance de siège, le problème des changements de profession est également un élément à signaler. Il n'est pas rare que la liste élue soit épuisée au terme du délai de cinq ans. Compte tenu de la mesure proposée, la difficulté risque de s'accroître et de renforcer la fragilité de certaines sections.

**M. Laurent Loyer.** – Nos listes contiennent deux fois plus de personnes que de places éligibles : leur constitution n'est pas un exercice facile, alors que la loi n'impose pas une telle obligation.

Il n'est pas certain que les prud'hommes soient mal connus, mais le mode d'élection ou de désignation des conseillers prud'hommes l'est certainement : les salariés n'y voient pas leur intérêt. En revanche, en raison de leur rôle, ils sont la juridiction la plus connue. Un effort de diffusion de l'information et de pédagogie doit donc être réalisé, car il est regrettable qu'on ne parle des prud'hommes que tous les cinq ans, ou aujourd'hui tous les dix ans, lors de leur renouvellement.

La désignation des conseillers prud'hommes est un système démocratique, qui repose sur une base élective. Il est important de rappeler que le nombre d'électeurs aux élections professionnelles est supérieur à celui des électeurs aux élections prud'homales. Dans ces conditions, en quoi cette réforme serait-elle une forme de régression démocratique ?

Le rapport Richard avait bien mis en évidence les difficultés liées à la situation des citoyens n'étant pas affiliés à une organisation syndicale en cas de réforme de la désignation des conseillers prud'hommes. Avec l'institution d'un monopole syndical, ils n'auront plus la possibilité de constituer une liste. Néanmoins, ce rapport est antérieur de plusieurs mois à la décision du Conseil constitutionnel à laquelle nous avons déjà fait référence. Le risque constitutionnel s'est donc estompé, et ce d'autant plus que l'avis du Conseil d'Etat semble valider la constitutionnalité de la mesure proposée.

Enfin, il est difficile aujourd'hui d'avoir une vision précise de la représentativité au niveau des bassins d'emploi, dans l'attente des groupes de travail annoncés au début de l'année mais qui n'ont toujours pas été constitués. Notre souhait est de pouvoir nous pencher dans les meilleurs délais sur les questions techniques pour déterminer si une telle mesure, dont le rapport Richard soulignait la difficulté mais qu'il n'excluait pas, est possible.

**M. Jean-Michel Pecorini.** – En matière de parité, la CFE-CGC donne l'exemple puisque la présidence confédérale ainsi que le secrétariat général sont assurés par des femmes. C'est une réalité au quotidien, que nous prenons en compte pour les futures élections comme celles à la Mutualité sociale agricole (MSA).

La loi du 20 août 2008 a institué une mesure de la représentativité syndicale au niveau national et interprofessionnel, pas à celui de la région ou du bassin d'emploi. L'an dernier, une circulaire du ministère de l'intérieur a demandé au directeur général du travail l'audience régionale pour les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (Ceser), ce qui constitue un détournement de la loi. Pourquoi retenir la représentativité au niveau du bassin d'emploi pour les prud'hommes ? De plus, si la loi de 2008 a bien mis fin à

la présomption irréfragable de représentativité, ce sont bien les mêmes organisations syndicales qui demeurent représentatives aujourd'hui.

Les chômeurs ne pourront plus participer au processus de désignation des conseillers prud'hommes, mais il ne faut pas oublier que 2,5 millions de salariés n'ont pas pu voter lors des dernières élections professionnelles en raison de procès-verbaux de carence.

**M. Denis Lavat.** – L'égalité entre les femmes et les hommes est entrée dans les mœurs de la CFTC et est un principe respecté lors de la constitution des listes. La réforme sur laquelle nous nous exprimons aujourd'hui n'apporte d'ailleurs aucun changement en la matière.

Il me faut faire état d'un paradoxe : dans un sondage, 80 % des personnes interrogées s'étaient déclarées satisfaites des prud'hommes mais seulement 20 % l'étaient des organisations syndicales. Les prud'hommes bénéficient d'une image positive, mais peu semblent connaître le lien avec les syndicats. La réforme envisagée aura une incidence sur cette question.

Il est difficile de faire appel à un suivant de liste pour remplacer un conseiller qui souhaite quitter ses fonctions. Cela devient encore plus compliqué aujourd'hui, alors que six ans se sont écoulés depuis les dernières élections prud'homales. Il faut avoir les moyens de les accueillir et de les former. Le problème est toutefois identique en cas d'élection ou de désignation.

**M. Jacky Le Menn, rapporteur.** – Ne serait-il pas possible d'instituer un délai au-delà duquel, s'il n'est pas possible de contacter le suivant de liste pour remplacer un conseiller, il serait fait appel à la personne qui vient ensuite sur cette liste pour éviter les blocages ?

**M. Bernard Augier.** – Il s'agit justement d'une des propositions que nous avons faites dans le cadre du Conseil supérieur de la prud'homie.

**M. Denis Lavat.** – 95 % des conseillers élus sont issus des cinq confédérations représentatives, de l'Unsa ou de Sud. Seulement 5 % des élus ne viennent pas des structures syndicales qui pourraient demain être amenées à désigner les conseillers prud'hommes. On peut considérer que c'est un détail sans importance, ou au contraire que ces personnes seront exclues du processus. Ce serait le cas des chômeurs mais aussi des retraités.

De nombreux exemples illustrent les difficultés de la question territoriale. Ainsi, le département du Nord comptait historiquement treize conseils de prud'hommes, représentant chacun un bassin de vie et d'activité spécifique, et le vote des salariés était en lien direct avec leur lieu de travail. Se baser sur une audience régionale suscite de fortes inquiétudes auprès de nos militants : il est donc indispensable que la concertation promise depuis six mois ait lieu pour que cette question puisse être tranchée.

**M. Didier Porte.** – A FO, la parité est davantage respectée parmi nos conseillers prud'hommes que dans nos structures syndicales, mais il s'agit bien d'une question récurrente. Les salariées doivent pouvoir accéder à ces responsabilités et à ces mandats dans les mêmes conditions que les hommes. Il faut néanmoins prendre garde à ne pas seulement faire du remplissage à partir d'une éventuelle obligation légale : ce serait le cas, avec des hommes, dans la section commerce alors qu'ils ne seraient pas forcément les plus compétents.

On peut comparer les prud'hommes à l'hôpital : on ne s'y intéresse que lorsqu'on en a besoin. La plupart des salariés qui y ont recours travaillent dans de très petites entreprises et ne sont pas syndiqués, et souvent pour des problèmes qui auraient pu être réglés par l'intervention de représentants du personnel. Une information régulière doit être fournie à tous ces salariés, seule solution pour améliorer la participation aux élections prud'homales. Il faut également lever les difficultés administratives qui sont source d'abstention, bien que la direction générale du travail les connaisse.

Aujourd'hui, les salariés votent pour les conseillers prud'hommes de leur ressort. Demain, une moyenne nationale ou régionale sera appliquée : c'est un changement majeur, dont les conséquences ne semblent pas avoir été bien saisies par tous. Une organisation absente d'un bassin d'emploi devra désigner des conseillers même si elle ne dispose pas d'une union locale sur le territoire ! Le risque de coupure entre la présence syndicale dans les bassins d'emploi et les conseils de prud'hommes est réel. La proximité créée par l'élection va disparaître avec la désignation : je le déplore.

**Mme Annie David, présidente.** – Je vous remercie pour votre participation à cette table ronde. Nous souhaitons tous nous investir dans la définition des modalités de cette réforme, mais nous ne pourrons pas le faire en raison du recours à une ordonnance. Je le regrette sincèrement.

**M. Jacky Le Menn, rapporteur.** – Une fois cette loi d'habilitation adoptée et l'ordonnance publiée, le Parlement sera saisi de son projet de loi de ratification et se prononcera. Ce sera l'occasion de faire le point sur la mise en œuvre de cette réforme.

*La réunion est ouverte à 11 heures.*

### **Désignation des conseillers prud'hommes - Examen du rapport et du texte de la commission**

Puis, la commission procède à l'examen du rapport et du texte de la commission sur le **projet de loi n° 423 rectifié** (2013-2014) relatif à la **désignation des conseillers prud'hommes** (*rédaction résultant de la lettre rectificative n° 739 (2013-2014)*).

**M. Jacky Le Menn, rapporteur.** - Le moment est donc venu, pour notre commission, d'examiner ce projet de loi rectifié relatif à la désignation des conseillers prud'hommes. Son principe nous est connu de longue date puisque le Gouvernement a annoncé en novembre 2013 son intention de saisir le Parlement pour remplacer l'élection par un dispositif, précisé par ordonnance, fondé sur l'audience des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs. Il a été formalisé dans le projet de loi déposé une première fois le 22 janvier dernier à l'Assemblée nationale puis de nouveau au Sénat le 28 mars.

La modification intervenue par lettre rectificative nous avait été présentée par le ministre du travail le 29 avril et consiste à proroger les mandats de deux années en supprimant le régime transitoire prévu entre 2015 et 2017.

Après l'audition des organisations représentatives de salariés et d'employeurs, nous disposons, me semble-t-il, de tous les éléments pour nous prononcer.

Avant de vous présenter plus précisément le contenu du projet de loi, je souhaiterais vous rappeler les principales difficultés auxquelles sont confrontées les élections prud'homales, puis les avantages et inconvénients des différents scénarios alternatifs envisageables.

Singularité au sein du paysage juridictionnel français, les conseillers prud'hommes sont élus tous les cinq ans au suffrage universel direct, la moitié par les salariés, l'autre moitié par les employeurs. Leur mandat actuel a toutefois été prorogé de deux années par la loi du 15 octobre 2010.

La dernière élection, qui a eu lieu le 3 décembre 2008, a permis de désigner 14 512 conseillers au sein de 210 conseils de prud'hommes. Comme l'ont très bien montré M. Jacky Richard, conseiller d'Etat, et M. Alexandre Pascal, inspecteur général des affaires sociales, dans leur rapport « Pour le renforcement de la légitimité de l'institution prud'homale : quelle forme de désignation des conseillers prud'hommes ? » qui a été remis au ministre du travail en avril 2010, l'élection prud'homale souffre de trois maux qui, pris ensemble, justifient la réforme proposée : un taux d'abstention majeur et croissant ; un scrutin complexe à organiser et un coût financier non négligeable.

Cette élection pâtit tout d'abord d'un fort taux d'abstention. Malgré une forte mobilisation de la puissance publique et de l'ensemble des acteurs, le taux d'abstention aux élections prud'homales de 2008 s'est élevé à 74,37 %, contre 67,65 % en 2002 et 37,39 % en 1979. Chaque scrutin a été marqué par une hausse continue du taux d'abstention. En outre, le nombre de votants en valeur absolue connaît lui aussi une érosion continue, chutant de 8,5 millions en 1979 à 4,7 millions en 2008. C'est pourquoi Michel Sapin, alors ministre du travail, a indiqué au Sénat, lors de la séance de questions cibles thématiques sur le devenir des élections prud'homales du 16 janvier dernier, que la légitimité des conseils de prud'hommes « pourrait être altérée par l'affaiblissement de la participation aux élections prud'homales ».

Le rapport de M. Richard évoque plusieurs causes structurelles à ce désintérêt croissant: la montée de l'individualisme et la crise du syndicalisme ; la tertiarisation de l'économie et la baisse de la part des CDI ; le sentiment chez certains que toutes les candidatures sont équivalentes et que cette élection est lointaine, ou encore la crainte de salariés que le fait de s'absenter pour aller voter soit perçu comme un signe de défiance à l'égard de leur employeur.

L'élection est également complexe à organiser. Ce sont les communes qui sont chargées de l'organisation du scrutin prud'homal : en 2008, 9 439 d'entre elles ont été concernées. Elles sont notamment chargées d'établir et de vérifier les listes électorales, en collaboration avec les services déconcentrés du ministère du travail. Compte tenu de la lourdeur de cette mission, l'Association des maires de France a saisi à de nombreuses reprises les ministres concernés, comme le ministre du travail le 17 février 2010, pour « proposer que ces élections soient faites par correspondance et que les communes soient déchargées de leur organisation ». D'autres acteurs sont également mobilisés, comme les partenaires sociaux, les entreprises et divers prestataires privés.

Enfin, le coût de cette élection n'est pas négligeable. Evitons tout procès d'intention sur ce point : Michel Sapin, le 16 janvier dernier, avait indiqué devant le Sénat que le coût de ces élections ne justifierait pas à lui seul la réforme proposée par le Gouvernement. Mais si la « démocratie n'a pas de prix », elle a en revanche un coût que l'on peut analyser en

toute objectivité. Force est de constater en effet que le coût de l'élection prud'homale, estimé à 91,6 millions d'euros en 2008, n'est pas anodin, et qu'il représente un peu moins de la moitié du coût de l'élection présidentielle de 2007 mais trois fois le coût du referendum organisé en 2000 sur le quinquennat. Au final, le coût des élections prud'homales par électeur inscrit est de 4,77 euros, soit presque deux fois plus que le coût par électeur des élections municipales de 2008.

Ce coût serait acceptable si aucune élection concurrente n'existait pour désigner les conseillers prud'hommes. Or, tel n'est pas le cas compte tenu des dispositifs de mesure de la représentativité des partenaires sociaux, institués par la loi du 20 août 2008 et du 15 octobre 2010 pour les organisations syndicales de salariés, et du 5 mars 2014 pour les organisations professionnelles d'employeurs.

En mars 2013, l'audience des organisations syndicales auprès des salariés a été mesurée pour la première fois au niveau national et interprofessionnel. Le ministère du travail a agrégé les scores enregistrés par les organisations syndicales au cours des élections professionnelles (comités d'entreprise, délégués du personnel) organisées dans les entreprises de plus de 11 salariés, du scrutin organisé auprès des salariés des très petites entreprises et des employés à domicile et des élections aux chambres départementales d'agriculture, pour les salariés de la production agricole.

Au total, 5,4 millions de salariés se sont exprimés en faveur des organisations syndicales de leur choix (soit 700 000 salariés de plus qu'aux élections professionnelles).

Au niveau national et interprofessionnel, comme au niveau d'une branche professionnelle, cinq organisations syndicales ont recueilli au moins 8 % des suffrages exprimés et sont donc représentatives et en capacité de signer des accords collectifs : la CGT (26,77 %) ; la CFDT (26,00 %) ; la CGT-FO (15,94 %) ; la CFE-CGC (9,43 %), et la CFTC (9,30 %). Ces résultats sont globalement en ligne avec ceux des élections prud'homales de 2008, qui confèrent toutefois un poids supérieur à la CGT (33,98 %) et minorent le poids de la CFDT (21,81 %), tandis que les scores de la CGT-FO (15,81 %), de la CFTC (8,69 %) et de la CFE-CGC (8,2 %) sont quasiment identiques.

Côté patronal, la loi du 5 mars dernier a fixé les critères de la représentativité des organisations professionnelles d'employeurs, dont les résultats sont attendus dès 2017.

Ces critères sont très proches de ceux prévus pour les syndicats de salariés, sauf en ce qui concerne l'audience des organisations patronales, qui se mesure en fonction du nombre d'entreprises adhérentes. Sans entrer dans les détails, retenons que dans les branches professionnelles, la représentativité est reconnue aux organisations dont les entreprises adhérentes à jour de leur cotisation représentent au moins 8 % de l'ensemble des entreprises adhérant à des organisations professionnelles d'employeurs de la branche satisfaisant aux critères légaux. Ce seuil s'applique également au niveau national et interprofessionnel, avec des règles spécifiques en cas de multi-adhésion des organisations de branche.

C'est pourquoi le Gouvernement propose de substituer à l'élection des conseillers prud'hommes une désignation fondée sur l'audience des partenaires sociaux, qui sera effective dès 2017. Ce faisant, le Gouvernement entend éviter la coexistence de deux tests de légitimité éventuellement discordants, et gagner en simplicité.

Le Gouvernement a donc écarté deux scénarios alternatifs qui avaient été examinés dans le cadre du rapport de M. Richard.

Le premier scénario alternatif consisterait à aménager le système actuel d'élection au suffrage universel direct, en prenant les mesures suivantes :

- organisation en amont d'une campagne de sensibilisation et de communication sur les conseils prud'homaux et l'élection des conseillers ;
- suppression du vote à l'urne et du vote par scrutin ;
- généralisation du vote électronique et maintien du vote par correspondance sans condition.

Ce premier scénario comporte des avantages certains. Il s'inscrit dans la continuité en conservant une élection au suffrage universel direct, il bénéficiait d'une large approbation parmi les organisations syndicales et patronales consultées en 2008 et sa mise en œuvre technique ne présente pas a priori de difficultés majeures.

Mais ses inconvénients, selon le Gouvernement, l'emportent sur ses avantages supposés car l'impact de cette réforme sur le taux de participation électoral est incertain et risquerait d'être très limité, le coût de l'élection resterait très élevé, l'élection demeurerait complexe à organiser et surtout, il ne tient pas compte de la mesure de la représentativité syndicale et patronale au niveau national.

Le deuxième scénario alternatif, qui avait la préférence de M. Jacky Richard en 2008, supposerait la création d'un système d'élection *ad hoc* au suffrage universel indirect, et entraînerait une recomposition du corps électoral.

Du côté des salariés, les mesures suivantes sont préconisées :

- dans les entreprises de plus de 11 salariés, les délégués du personnel titulaires (ou les membres élus des délégations uniques du personnel), soit environ 270 000 - 300 000 personnes, seraient les électeurs prud'homaux en charge d'élire les conseillers prud'hommes représentant les salariés ;

- dans les entreprises de moins de 11 salariés, le rapport de M. Jacky Richard propose de prendre appui sur le dispositif spécifique de mesure de l'audience syndicale prévue dans les très petites entreprises.

Du côté des employeurs, le rapport préconise « l'organisation d'une élection *ad hoc* de délégués des employeurs appelés ensuite à élire les juges prud'hommes ». Organisée sous l'autorité des services de l'Etat et de préférence à l'échelon départemental, cette élection imposerait des scrutins par internet et par correspondance. Les quelque 600 000 employeurs choisiraient entre 30 000 et 35 000 délégués, chargés d'élire les juges prud'homaux.

Ce scénario, selon ses promoteurs, comporte des avantages non négligeables. Il permettrait de maintenir le principe d'une nomination des conseillers prud'hommes fondée sur le principe du suffrage universel, fût-il indirect. Il pourrait garantir un taux de participation satisfaisant. Il laisserait la possibilité à toute personne d'accéder aux charges publiques et ne poserait donc pas de risque d'inconstitutionnalité sur ce point. Il serait moins



compliqué techniquement à mettre en œuvre que les élections actuelles, tout en garantissant un moindre coût.

Mais le Gouvernement considère que ce scénario est trop complexe et n'apporte pas de « *plus-value* » évidente par rapport aux mesures de représentativité des partenaires sociaux.

Venons-en plus précisément au contenu du projet de loi, tel que modifié par la lettre rectificative du 16 juillet dernier.

L'article 1<sup>er</sup> habilite le Gouvernement à prendre une ordonnance, dans les dix-huit mois qui suivent la promulgation de la présente loi, pour remplacer l'élection des conseillers prud'hommes par un dispositif de désignation fondé sur l'audience des organisations syndicales et patronales.

Des garde-fous sont prévus : l'ordonnance devra respecter l'indépendance, l'impartialité et le caractère paritaire de la juridiction prud'homale.

En outre, son périmètre est défini avec précision, à travers neuf *items* comme les modalités de répartition des sièges par organisation dans les sections, collèges et conseils, les conditions des candidatures et leurs modalités de recueil et de contrôle, ou encore la procédure de nomination des conseillers prud'hommes.

Le projet de loi de ratification de cette ordonnance devra être déposé devant le Parlement au plus tard le dernier jour du sixième mois suivant sa publication.

La lettre rectificative au projet de loi du 16 juillet dernier a notamment supprimé le dixième item de l'ordonnance, relatif au dispositif transitoire pour la période allant de 2015 à 2017. Celui-ci aurait consisté, d'une part, en une désignation des conseillers du collège salariés en fonction des résultats des élections professionnelles de 2008 à 2012, d'autre part, en une désignation des conseillers du collège employeurs selon des règles transitoires ad hoc.

Toutefois, après concertation avec les partenaires sociaux et par souci de simplicité, le Gouvernement a finalement proposé de proroger une nouvelle fois le mandat actuel des conseillers prud'hommes de deux ans, soit jusqu'au 31 décembre 2017 au plus tard. Le nouveau système de désignation des conseillers prud'hommes sera alors entièrement fondé sur la représentativité des organisations, y compris du côté patronal.

C'est pourquoi la lettre rectificative a introduit un deuxième article dans le projet de loi, pour proroger les mandats actuels des conseillers prud'hommes, fixer le plafond d'autorisations d'absence pour permettre aux conseillers représentant les salariés de suivre des formations liées à leur mandat, et aménager les règles en cas de difficulté provisoire de fonctionnement d'une section d'un conseil de prud'hommes.

Avant de conclure, je souhaiterais répondre à certaines des critiques adressées à la réforme proposée par le Gouvernement.

Première critique : la réforme ferait disparaître une élection porteuse de symboles pour le monde du travail. Je rappellerai simplement que la mesure de la représentativité des organisations syndicales de salariés repose par construction sur le vote des salariés aux élections professionnelles, plus suivies que l'élection prud'homale.

Deuxième critique : elle ne permettrait pas de prendre en compte les rapports de forces spécifiques dans certains ressorts de conseils de prud'hommes. Mais Michel Sapin a assuré dès le 16 janvier dernier devant le Sénat que la désignation devait se fonder sur le « *ressort du tribunal concerné* ». Les obstacles techniques ne sont pas minces, surtout du côté de l'audience patronale, mais les mois qui viennent devraient permettre de les surmonter, en concertation avec les partenaires sociaux. Je rappelle que la désignation des conseillers prud'hommes se fondera sur les résultats de l'audience des partenaires sociaux, et non sur leur représentativité. Ainsi, un syndicat non représentatif au niveau national interprofessionnel, comme l'Unsa ou Sud, pourra malgré tout désigner des conseillers prud'hommes dans les ressorts territoriaux des conseils de prudhommes où il est bien implanté, comme c'est le cas aujourd'hui.

Troisième critique, à mes yeux la plus importante : la constitutionnalité du dispositif proposé serait douteuse, s'agissant de la nouvelle prolongation des mandats en cours et de la création d'un monopole de fait pour les partenaires sociaux pour présenter des candidats aux postes de conseillers prud'hommes. Là encore, je crois que ces inquiétudes légitimes n'ont plus lieu d'être. L'assemblée générale du Conseil d'Etat, lors de l'examen de la lettre rectificative, a en effet estimé que compte tenu de la nouvelle circonstance de droit que constitue le volet relatif à la représentativité patronale issu de la loi du 5 mars dernier, cette deuxième et ultime prolongation du mandat des conseillers prud'hommes était justifiée. En outre, le Conseil constitutionnel, à l'occasion de la question prioritaire de constitutionnalité n° 2010-76 du 3 décembre 2010 « *M. Roger L.* », a déclaré conforme à la Constitution un dispositif de désignation des assesseurs des tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS), très proche de celui proposé par le Gouvernement dans le présent projet de loi. Le Conseil a en effet estimé que le pouvoir de présentation des candidats reconnu aux organisations professionnelles ne méconnaissait pas le principe d'égal accès aux emplois publics. Je considère donc, à titre personnel, que cette décision du Conseil constitutionnel relative à la désignation des assesseurs dans les tribunaux des affaires de sécurité sociale, rendue postérieurement au rapport de M. Richard, dissipe les interrogations légitimes soulevées sur la constitutionnalité de la réforme relative à la désignation des conseillers prud'hommes eu égard au principe d'égal accès aux emplois publics. Concrètement, tout candidat à la fonction de conseiller prud'homme pourra se présenter sur la liste d'une organisation syndicale ou patronale sans en être adhérent. Selon le cabinet du ministre du travail, la réforme facilitera même ces candidatures libres car le système actuel est très complexe (on compte ainsi aujourd'hui seulement 105 conseillers prud'hommes du collège salariés non rattachés à une organisation syndicale, soit 1,44 %). Les procédures de nomination et de contrôle des candidats par le juge judiciaire prévues dans l'ordonnance devraient s'inspirer de celles en vigueur pour les assesseurs dans les TASS.

Quatrième critique : la réforme ferait fi du vote des demandeurs d'emploi, alors qu'ils peuvent voter aux élections prud'homales. Mais il convient de rappeler que leur taux de participation est très faible, de l'ordre de 5 % en 2008. En outre, le rapport de Jacky Richard préconisait de « *ne pas prévoir de mesure spécifique de l'audience syndicale à l'égard des demandeurs d'emploi* » dans le cadre du scénario retenu par le Gouvernement, car les demandeurs d'emploi ont, sauf en de rares exceptions, déjà eu l'occasion dans le cadre de leur ancien contrat de travail de voter aux élections professionnelles, ou seront amenés à y participer lorsqu'ils retrouveront un emploi.

Dernière critique : certains employeurs, notamment du secteur hors champs ou multiprofessionnel (économie sociale et solidaire, professions libérales et agriculture), n'auraient pas voix au chapitre. Je rappellerai néanmoins que la loi du 5 mars dernier a donné

force de loi à un protocole d'accord historique signé le 30 janvier 2014 entre le Medef, l'UPA et la CGPME d'une part, l'Udes, l'UNAPL et la FNSEA d'autre part, qui traite de la représentativité des organisations patronales multiprofessionnelles. Je pense par conséquent que nous pouvons avoir confiance en ces acteurs pour aborder la question de la place de ces employeurs du secteur hors-champ dans les conseils de prud'hommes, d'autant que le Medef, l'UPA et la CGPME présentent déjà une liste commune aux élections prud'homales avec la FNSEA et l'UNAPL, tandis que les employeurs de l'économie sociale et solidaire ont obtenu plus de 19 % des voix en 2009.

Madame la Présidente, mes chers collègues, comme vous le constatez, ce projet de loi s'inscrit dans une réflexion de longue haleine qui remonte à fin 2013, et même 2010 si l'on considère le rapport de M. Richard. Il est dénué de toute idéologie et arrière-pensée et répond uniquement à des objectifs pragmatiques pour préserver la légitimité des conseils de prud'hommes tout en évitant la coexistence de deux élections potentiellement divergentes. L'objet du texte est clairement circonscrit car il ne traite pas du fonctionnement des conseils de prud'hommes, qui a d'ailleurs été abordé dans un rapport très intéressant de M. Lacabarats, président de la chambre sociale de la Cour de cassation. J'ajoute que le recours à l'ordonnance pour examiner le texte, malgré les interrogations de certains de nos collègues, est justifié compte tenu de la technicité et du nombre de dispositions législatives à élaborer. Enfin, le dialogue social sera mis à l'honneur car l'élaboration de cette ordonnance se fera en étroite concertation avec les partenaires sociaux.

En conclusion, mes chers collègues, je vous invite à adopter ce projet de loi sans modification.

**M. Yves Daudigny, rapporteur général.** – Je remercie le rapporteur pour sa présentation. Peut-il préciser la distinction entre les notions d'audience et de représentativité, ainsi que son incidence sur le dispositif proposé ?

**M. Jean-François Husson.** – Le recours à la désignation conduit à s'interroger sur l'égal accès des salariés ou des chefs d'entreprises aux fonctions de conseillers prud'hommes et le système, tel qu'il est proposé, pourrait à ce titre s'avérer inconstitutionnel. Est-il bien nécessaire d'affirmer que le texte est dénué de toute idéologie ou arrière-pensée ?

**M. Jean Desessard.** – Il est dommage, bien au contraire, qu'il n'y ait pas plus d'idéologie dans ce texte !

**M. Jean-François Husson.** – La technicité du texte me semble plutôt légitimer l'intervention du législateur que le recours à l'ordonnance ! A cet écueil s'ajoutent les vicissitudes de l'examen de ce texte, dont le passage en séance publique est repoussé à octobre prochain, dans un contexte de renouvellement sénatorial. Enfin, l'allongement des mandats, dans ce domaine comme dans celui des assemblées politiques, est à contre-courant des pratiques démocratiques légitimes et me paraît de nature à jeter le discrédit sur les institutions concernées.

**M. Jean Desessard.** – Je ne dédaigne pas l'idéologie car elle donne une vision globale d'une société et permet de proposer les réformes destinées à en améliorer le fonctionnement de manière significative. Le constat selon lequel l'abstention résulterait de l'individualisme et de la précarité peut être recevable, mais cela justifierait de recourir aux nouvelles technologies pour mieux recenser les électeurs des conseils prud'homaux et les sensibiliser. Si l'abstention justifie l'abandon de l'élection des conseils de prud'hommes,

pourquoi ne pas avoir suivi la même méthode pour les élections politiques, nationales et locales ? Pourquoi, aussi, ne pas se fonder sur le résultat des élections européennes pour déterminer la composition des autres instances politiques, dont le Sénat ? Il y a tout de même une contradiction entre la montée de l'abstention et le souhait des citoyens d'être davantage associés aux décisions.

Par ailleurs, contrairement au rapporteur, je ne considère pas que la faible participation des demandeurs d'emploi est une question secondaire. La représentation des employeurs du secteur social et solidaire, qui ont tout de même obtenu près de 19 % des voix en 2009, me semble également essentielle.

Par amitié pour le rapporteur, je m'abstiendrai sur ce texte qui risque, en remettant la désignation des conseillers prud'hommes aux seuls syndicats, d'aboutir à un processus confiscatoire de la démocratie.

**Mme Isabelle Pasquet.** – Le morcellement du débat sur ce projet de loi ne contribue en rien à sa clarté. D'ailleurs, la technicité du sujet ne légitime nullement le recours à l'ordonnance ! L'allongement, par deux fois, du mandat des conseillers prud'hommes et la suppression de leur élection, à l'instar de la solution retenue pour les organes de gestion de la sécurité sociale, portent directement atteinte à la démocratie. Loin de régler le problème de l'abstention en s'attaquant à ses causes, le projet de loi me paraît plutôt en prendre acte et l'accompagner ! C'est pourquoi, le groupe CRC ne votera pas en faveur de ce projet de loi, ni du rapport.

**Mme Catherine Génisson.** – Je souhaitais vous remercier, Madame la Présidente, pour la table-ronde que vous avez organisée avec les organisations syndicales dont la grande majorité, à l'exception de la CGT, me paraît s'être progressivement ralliée au processus de désignation proposé par le projet de loi. Les conseils prud'homaux sont une spécificité française et ont pour mission de vérifier l'application du droit du travail. Que les membres de ces instances ne soient pas élus, mais désignés, ne me paraît pas aberrant au regard des processus de désignation en vigueur dans les autres juridictions.

**Mme Annie David, présidente.** – Je ne partage pas, ma chère collègue, le même sentiment à la suite de notre table-ronde et de nos auditions car, hormis la CFDT qui s'est déclarée ouvertement en faveur de la désignation, les quatre autres organisations syndicales me paraissent s'opposer ou prendre acte du choix du Gouvernement même si elles demeurent fortement attachées au principe de l'élection des membres de l'institution prud'homale. Ces organisations attendent la mise en place d'un groupe de travail pour faire valoir leur proposition visant à renforcer le fonctionnement démocratique des conseils des prud'hommes. Je pense que le compte rendu de ces auditions, une fois publié, nous permettra de préciser ce point.

Par ailleurs, nombre d'entre nous ont déjà plaidé, lors du projet de loi sur l'accessibilité, pour que le Gouvernement cesse de légiférer par ordonnances. Or, tout texte relatif au droit du travail est, par définition, technique et le recours à l'ordonnance est une manière d'éviter le débat parlementaire. J'ajoute que, d'ici au 14 octobre, date du passage du projet de loi en séance publique, l'installation d'un groupe de travail sur le dispositif proposé me paraît problématique.

S'agissant enfin du rapport de M. Lacabarats, son contenu me paraît inquiétant. D'autres rapports, comme celui, plus ancien, de Didier Marshall qui portait sur les tribunaux

d'instance au XXI<sup>ème</sup> siècle, pourraient aussi fournir des éléments à un véritable débat, que ne permet guère, du reste, l'adoption de ce texte par ordonnance.

**M. Gérard Roche.** – Je regrette, Madame la présidente, de n'avoir pu assister à la table ronde de ce matin et je félicite notre rapporteur pour le travail qu'il a accompli. Je demeure cependant très réticent sur ce texte, tant sur le fond, avec l'abandon de l'élection au profit de la désignation, que sur la forme, avec le recours aux ordonnances. C'est une érosion de la démocratie. En conséquence, je m'abstiendrai sur ce texte.

**M. Jacky Le Menn, rapporteur.** – Il s'agit d'un sujet important comme en avaient déjà témoigné les interventions lors de la séance du Sénat du 16 janvier. Le souci du Gouvernement de conforter et de pérenniser la spécificité française qu'est l'institution prud'homale est partagé. Une telle question est récurrente depuis 2010 ! Comment y parvenir ? Certes, améliorer l'organisation des élections – ce que souhaite la CGT - constituait une première piste, mais comme le rapport de M. Richard l'a souligné, cette démarche n'a guère porté ses fruits. Malgré la multiplicité des campagnes et la mise en œuvre d'actions de sensibilisation spécifiques auprès de la diversité des acteurs susceptibles de voter lors de l'élection prud'homale de 2008, l'abstention s'est en définitive accentuée ! Il s'agit d'asseoir la légitimité de cette institution à laquelle nous sommes tous très attachés.

Je précise à Yves Daudigny, en réponse à sa question, que la représentativité obéit à un certain nombre de critères cumulatifs, dont l'audience, qui est mesurée ponctuellement, lors des élections professionnelles listées à l'article L. 2121-1 du code du travail.

Je ne suis pas un idéologue et je préfère une démarche pragmatique pour résoudre les problèmes. Je ne suis pas non plus un partisan inconditionnel des ordonnances, mais ce choix relève d'une décision du Gouvernement qui souhaite agir rapidement. L'échéance d'octobre prochain sera ainsi décisive et l'instauration de groupes de travail, appelée de leurs vœux par les organisations syndicales, devrait permettre de préciser les modalités de mise en œuvre des points clés du projet de loi.

Je n'ai pas l'impression que ce texte participe d'un affaiblissement de la démocratie et exprime une sorte d'une résignation face à l'abstention grandissante. Au contraire, celui-ci tente d'en contrecarrer les effets en s'attaquant directement à sa source.

J'ajouterai que l'Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire est en accord avec le dispositif du projet de loi. Certaines évolutions sont intervenues, parmi les organisations syndicales, sur certains points comme la désignation et la durée des mandats. Et la réticence affichée par certains de nos collègues peut également évoluer, d'ici à sa discussion en séance publique, vers un soutien à ce projet de loi qui, je le rappelle, vise à conforter et à pérenniser une institution à laquelle nous sommes tous attachés.

*La proposition de loi est adoptée sans modification.*

*La réunion est ouverte à 15 heures.*

**Audition de M. Dominique Martin, candidat pressenti pour le poste de directeur général de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM)**

Au cours d'une seconde réunion tenue dans l'après-midi, la commission procède à l'audition de M. Dominique Martin, candidat pressenti pour le poste de directeur général de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) (en application de l'article L. 1451-1 du code de la santé publique).

**Mme Annie David, présidente.** – Nous recevons cet après-midi M. Dominique Martin, auquel le gouvernement souhaite confier la direction générale de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) en remplacement du professeur Maraninchi. Cette audition s'inscrit dans le cadre fixé par l'article L. 1451-1 du code de la santé publique relatif aux procédures de nomination en qualité de président ou de directeur des agences sanitaires.

Nous savons les conditions dans lesquelles l'ANSM a été créée par la loi de 2011 sur la sécurité sanitaire des produits de santé, pour remplacer l'Afssaps, agence française de sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé, avec des missions et des pouvoirs renforcés. Depuis, nous avons à plusieurs reprises évoqué le rôle de l'ANSM sur des questions telles que les dispositifs médicaux implantables, les vaccins, la sécurité des médicaments génériques ou le circuit du médicament.

Nous connaissons également M. Dominique Martin, directeur des risques professionnels à la caisse nationale d'assurance maladie, en charge à ce titre depuis près de trois ans de la branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT/MP). Il a occupé par le passé plusieurs fonctions dans le domaine de la santé et il a notamment été durant neuf ans le directeur de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM).

M. Martin m'a fait parvenir sa déclaration publique d'intérêts, que je tiens à votre disposition et qui ne mentionne aucune activité, aucun fait ou intérêt susceptible d'être soumis à déclaration. Je vais laisser M. Martin évoquer son parcours professionnel et la façon dont il aborde la fonction que le gouvernement souhaite lui confier.

**M. Dominique Martin, candidat à la direction générale de l'Agence nationale de sécurité du médicament.** – C'est un honneur d'être entendu par votre commission. Vous avez cité l'article L. 1451-1 du code de la santé publique relatif aux procédures de nomination. Cet article a été introduit à l'occasion de la loi de 2011 qui a créée l'ANSM, à la suite de la crise du Médiateur. La transparence, l'ouverture sociale et politique sont apparues, depuis ce scandale, indispensables. Si je suis nommé à la tête de l'ANSM, je serai amené à être auditionné régulièrement, ce dont je me félicite, car cet organisme doit rendre compte de ses activités.

J'ai 58 ans, j'ai travaillé dans le domaine sanitaire et social, je suis médecin, psychiatre, mais j'ai aussi une formation en statistique et en épidémiologie. J'ai suivi une formation complémentaire en sciences sociales et je suis passé par l'ENA. Depuis lors, j'ai travaillé successivement à la direction générale de la santé, puis en cabinet ministériel avec Mme Gillot et avec M. Kouchner où j'ai piloté la loi sur les droits des malades, ce qui m'a permis de tisser des liens avec les mouvements associatifs, mais aussi avec les professionnels de santé. Dès ma sortie de l'ENA, en 1997, je me suis occupé de la loi de renforcement de la

veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme, ce qui a conduit à la création de l'Afssaps. J'ai participé à la rédaction des décrets. Au cabinet de M. Kouchner, je me suis attaché à la disposition dite « anti-cadeaux » pour mettre fin aux avantages consentis par l'industrie pharmaceutique aux professionnels de santé. En 2002, j'ai créé l'Oniam avec Claude Huriet : cela fut une expérience enrichissante et je crois que nous avons fait du bon travail. J'ai beaucoup travaillé sur le médicament, sur les vaccins, sur les accidents médicamenteux, mais j'ai eu aussi à connaître du procès pénal sur les hormones de croissance. Nous avons également traité l'accident des sur-irradiés d'Epinal et de Toulouse afin d'indemniser rapidement les victimes, avant que le procès pénal détermine les responsabilités. J'ai intégré la direction de la branche AT/MP de la Cnam en 2011 ; je suis un peu triste de quitter si vite une instance où le dialogue social n'est pas un vain mot. Je suis également membre du comité de direction de la Cnam. Enfin, j'ai été membre de MSF où je me suis beaucoup occupé des conflits armés, d'abord sur le terrain puis, pendant de nombreuses années, au siège.

Mon parcours est marqué à la fois par le service au public en difficulté, voire en danger et par le fait que je suis un praticien – j'aime beaucoup ce terme – de l'humanitaire et de l'action publique.

Très attaché à l'accès à l'information et à la déontologie, je souhaite mettre à disposition de l'ANSM ma formation et mon expérience. Cette agence est essentielle dans le domaine de la santé publique et de la sécurité sanitaire. Bien sûr, elle a été marquée par le drame du Médiateur. Après les assises du médicament, la loi de 2011 a constitué la feuille de route de l'Agence. L'enjeu principal est de continuer à mettre en œuvre cette loi : ainsi, faudra-t-il que l'ANSM internalise l'expertise, alors que tel n'était pas le cas auparavant. Elle devra donc recruter et former le personnel, afin que l'expertise interne soit de qualité ; elle devra aussi surveiller les mises sur le marché et les produits commercialisés tout au long de leur vie : la modernisation du réseau de pharmacovigilance est indispensable. Il faudra également résoudre la problématique des sous-déclarations et permettre aux usagers de signaler des événements indésirables. En outre, la pharmacovigilance européenne ne doit pas être négligée : la présence de notre pays y est indispensable. La pharmaco-épidémiologie devra enfin se développer, en s'appuyant sur l'expertise de la Cnam.

La politique du médicament doit prendre en compte à la fois la production, les contrôles, la distribution, la prescription et la consommation. Je vous incite à consulter l'excellent rapport Bégaud et Costagliola : notre pays est en surconsommation médicamenteuse, ce qui entraîne le plus souvent des mésusages. Or, ces derniers impliquent que la pathologie n'est pas traitée, que des effets secondaires apparaissent et que des crédits sont dépensés en pure perte. Il faut donc créer un service public du médicament pour mettre en lien l'ANSM, la HAS, la Cnam et l'InVS.

Les thérapies innovantes coûtent cher et les autorisations temporaires d'utilisation (ATU) sont nécessaires, tout comme des AMM adaptés aux enfants.

Notre présence au niveau européen est cruciale. Avec l'affaire du Médiateur, la France a perdu en influence, mais les choses s'améliorent et l'ANSM a retrouvé une certaine crédibilité.

En 2012 et 2013, l'ANSM a mis son personnel sous forte pression : sur 1 000 personnes, 800 ont changé de poste ou de fonction. Je m'inscrirai dans la continuité de la loi, mais je renforcerai le dialogue social afin d'apaiser les tensions.

Dans l'affaire du Médiateur, l'instruction est bientôt terminée. D'ici la fin de l'année, une ordonnance de règlement sera prise : l'ANSM sera renvoyée, ou non, en correctionnelle.

Le contrat d'objectif et de performance devra être signé avec l'Etat d'ici la fin de l'année. Je serai très attentif à ce que les moyens de l'établissement ne soient pas trop réduits afin, notamment, de pouvoir intervenir au niveau européen.

Le contrôle de la Cour des comptes s'est achevé et les observations provisoires devraient être remises avant la fin de l'année. Il s'agit toujours d'un moment difficile pour un directeur, mais le rôle de la Cour est essentiel. Les conclusions de la mission IGAS devraient bientôt être publiées.

Je tiens à rendre hommage au travail du professeur Maraninchi qui a fait preuve d'un grand courage en prenant la direction de l'Afssaps en 2011. Beaucoup a été fait, mais il faut poursuivre la modernisation de cette agence dans un climat serein.

**Mme Annie David, présidente.** – Merci de votre présentation très complète.

**M. Jacky Le Menn.** – Comment l'ANSM pourra-t-elle reprendre sa place en Europe ? Comment assurer l'indépendance des chercheurs et comment éviter le lobbying des grands groupes ?

**M. Yves Daudigny, rapporteur général.** – Une tribune libre s'attaquant violemment aux génériques est récemment parue dans *Les Echos*, estimant que les excipients ne sont pas les mêmes et que les effets psychologiques sur les malades peuvent être catastrophiques. Qu'en pensez-vous ?

Le projet de loi de financement rectificatif de la sécurité sociale que nous venons d'adopter traite, entre autres, de l'élargissement de la recommandation temporaire d'utilisation (RTU), en s'appuyant sur deux jugements de la Cour de justice de l'Union européenne. Cette disposition a été présentée par certains comme dangereuse. Quelle est votre analyse ?

**Mme Aline Archimbaud.** – Comment le directeur de l'ANSM peut-il être indépendant face aux intérêts économiques et financiers ?

Certes, l'ANSM ne fixe pas les prix, mais peut-elle avoir une influence sur leur niveau ?

Nous ne pouvons tolérer que ceux qui fabriquent les médicaments les évaluent. Comment assurer l'indépendance des chercheurs ? Pouvez-vous préciser ce que vous voulez dire lorsque vous parlez d'internaliser l'expertise ?

Le Parlement a voté une loi pour protéger les lanceurs d'alerte, mais tous les décrets d'application n'ont pas été publiés.

Comment moderniser la pharmacovigilance ?

**Mme Annie David, présidente.** – Que faire pour que l'Agence puisse contrer efficacement les lobbies ?



L'ANSM a demandé le retrait de certains lots de sang qui présenteraient un risque de maladie de Creutzfeldt-Jakob. Or, la France est le seul pays à opérer une telle distinction si bien que l'Etablissement français du sang est obligé d'acheter du sang à d'autres pays, sang qui est récolté de façon bien moins éthique que dans notre pays. Allez-vous modifier cette façon de faire ? En outre, l'Etablissement français du sang est en concurrence avec un laboratoire pour les médicaments dérivés du plasma : que comptez-vous faire ?

J'en viens aux vaccins au sel d'aluminium. Je suis favorable aux vaccins, mais certaines affaires ont jeté le doute sur l'indépendance des études menées.

**M. Dominique Martin.** – Pour être crédible au niveau européen, l'ANSM doit être irréprochable mais aussi pragmatique : ainsi, les délais pour traiter les dossiers doivent être respectés. Or, nous ne sommes pas encore assez diligents en la matière. La réputation du professeur Maraninchi a beaucoup contribué à la crédibilité de l'ANSM. Nous allons devoir recruter un pharmacologue de très haut niveau à réputation internationale pour porter la parole de l'Agence en Europe et dans le monde. Nous allons devoir aussi nouer des alliances, notamment avec les Allemands, car il existe déjà un axe anglo-suédois.

J'ai effectivement lu l'article sur les génériques dans *Les Echos*. Je vous assure que les génériques subissent les mêmes contrôles que les originaux, le princeps est identique même si les excipients sont un peu différents. Et les praticiens peuvent toujours indiquer sur l'ordonnance que le médicament n'est pas substituable... Les génériques sont-ils moins efficaces ? N'oublions pas l'effet placebo, sans doute plus important avec un médicament original. Ce qui me semble important, c'est de ne pas considérer les dossiers comme clos : il faut qu'ils restent ouverts car la science évolue.

L'élargissement de la RTU s'imposait : l'accès aux soins en sera amélioré.

Avant la loi de 2011, l'Afssaps était financée par les taxes. Désormais, l'ANSM est financée par le budget de l'Etat, ce qui est préférable. En outre, l'expertise a été internalisée, si bien que les agents de l'ANSM, s'appuyant sur des expertises externes, étudient les dossiers. En outre, l'Agence dispose de moyens d'intervention pour financer les recherches sur les niches qui n'intéressent pas l'industrie pharmaceutique. Elle peut également inciter l'INCa, l'ANRS ou l'Inserm à conduire des études sur des secteurs qui n'intéressent pas le secteur privé. Ce faisant, nous répondons aux problématiques de santé publique. Les grandes agences publiques ont tout intérêt à coopérer sous l'autorité de l'Etat pour créer une véritable puissance publique. Un recueil d'information commun serait ainsi indispensable.

Certes, il faut protéger les lanceurs d'alerte, mais faisons en sorte de réagir avant leur intervention ! Ayons la capacité d'analyser les signaux faibles et les statistiques. La pharmacovigilance peut encore être améliorée.

C'est en France que la maladie de Creutzfeldt-Jakob, avec la vache folle et l'hormone de croissance, a le plus frappé, ce qui explique notre sensibilité particulière à cette problématique.

Nous avons connu diverses crises vaccinales, notamment celle contre l'hépatite B, d'où une méfiance de certains de nos concitoyens à l'égard des sels d'aluminium. L'ANSM doit préserver la vaccination mais le dossier reste ouvert. Le principe de précaution est un bon principe car il permet d'éviter des actions malheureuses.

Un grand service public du médicament est indispensable. Faut-il, comme dans d'autres pays, limiter le nombre de médicaments ? Nous en consommons 20 à 30 % de plus que les autres pays européens...La question mérite réflexion.

**Mme Annie David, présidente.** – Comme pour les collectivités territoriales, le mille-feuille des médicaments s'épaissit : même s'ils ne sont plus remboursés, ils continuent d'être vendus.

**Mme Aline Archimbaud.** – La coordination entre les diverses agences et autorités indépendantes me semble une bonne idée.

Les médicaments mis sur le marché par l'industrie pharmaceutique ne devraient-ils pas être expertisés par des chercheurs indépendants, comme cela se fait en Italie ?

Pourquoi les vaccins obligatoires sans sels d'aluminium ont-ils été retirés du marché ? Les explications ne sont pas convaincantes.

**M. Dominique Martin.** – L'industrie pharmaceutique mène ses études, mais sous le contrôle de l'ANSM qui délivre ensuite l'AMM. Ces essais sont standardisés et relativement faciles à contrôler. En outre, la surveillance post-AMM s'est beaucoup développée depuis la loi de 2011. Enfin, l'Agence a lancé une réévaluation bénéfice-risque des médicaments anciens.

Je ne sais quel serait le coût pour l'Etat des essais cliniques mais je crains que la direction du budget n'y soit pas favorable.

La loi de 2011 a moralisé les pratiques et trois sénateurs et trois députés siègent au conseil d'administration de l'Agence.

**M. Jacky Le Menn.** – J'aime vous entendre dire qu'il ne faut pas fermer les dossiers. L'industrie pharmaceutique souhaite conserver les médicaments qui lui rapportent de l'argent, d'où l'importance de l'ANSM.

**Mme Annie David, présidente.** – Nous comptons sur vous, Monsieur Martin pour que l'Agence reste vigilante.

*La réunion est levée à 16 h 20.*

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

**Mercredi 16 juillet 2014**

- Présidence de Mme Marie-Christine Blandin, présidente -

### **Table ronde sur la jeunesse**

**La commission organise une table ronde sur la jeunesse avec la participation de :**

- **M. Jean-Benoît Dujol, délégué interministériel à la jeunesse ;**
- **Mme Yaëlle Amsellem-Mainguy et M. Joaquim Timoteo, chargés d'études et de recherches à l'Institut national de la jeunesse et des politiques de la jeunesse (INJEP) ;**
- **Mme Delphine Bergère-Ducote, adjointe au chef de bureau des méthodes et de l'action éducative de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse au ministère de la justice ;**
- **M. Jean-Luc Prigent, directeur de cabinet de l'Agence Europe-éducation-formation France (A2E2F) ;**
- **Mme Marie Dacheville, chargée de communication de la Société nationale des meilleurs ouvriers de France (MOF).**

**Mme Marie-Christine Blandin, présidente.** - Mes chers collègues, nous sommes réunis aujourd'hui pour une table ronde consacrée à la jeunesse, à laquelle nous avons convié des spécialistes institutionnels et des experts de la société civile.

La jeunesse, dont le Gouvernement a fait la première de ses priorités, regroupe une très grande diversité de publics, chacun nécessitant bien souvent une réponse adaptée de la puissance publique. Cette table ronde sera l'occasion de dresser un panorama de la situation actuelle des jeunes et de mieux comprendre comment les pouvoirs publics appréhendent les jeunes dans toute leur diversité et prennent en compte leurs besoins réels dans la définition des politiques publiques. Nous tâcherons aussi de recueillir l'appréciation de nos invités sur l'efficacité des différents dispositifs publics mis en place en faveur des jeunes.

En prenant la mesure de la transversalité des problèmes soulevés, nous pourrions aborder plusieurs thèmes et défis déterminants pour l'avenir de notre jeunesse : leur scolarisation, leur formation, leur insertion professionnelle et leurs conditions d'accès à l'emploi -notamment pour des publics en difficulté- mais aussi leur bien-être dans la société, avec tout ce que cela comporte en termes d'égalité entre filles et garçons, de lutte contre les discriminations et l'exclusion, de santé et de prévention des risques.

Enfin, nous pourrions nous interroger sur les nouvelles sociabilités des jeunes : comment interagissent-ils entre eux et avec la société, par exemple dans leur usage des nouveaux médias et d'Internet.

Sans plus tarder, je laisse la parole à nos invités pour un bref panorama de la situation des jeunes et leur appréciation globale des dispositifs publics qui les concernent.

Nous aurons ensuite l'opportunité de réagir après leur propos liminaire, de leur poser des questions et de solliciter des compléments d'information

**M. Jean-Benoît Dujol, délégué interministériel à la jeunesse.** - Je voudrais dire quelques mots d'introduction sur la stratégie globale du Gouvernement. La priorité gouvernementale accordée à la jeunesse, qui a été rappelée à plusieurs reprises par le Président de République, s'exprime en peu de mots : il s'agit de faire en sorte que les jeunes de 2017 vivent mieux que ceux de 2012.

Deux phases se sont succédé depuis 2012, l'une consacrée aux mesures d'urgence, avec toute une série de mesures -garantie jeunes, contrats de génération, emplois d'avenir, refondation de l'école- l'autre, apparue à compter de l'automne 2012, qui repose sur la conceptualisation d'une véritable stratégie interministérielle des politiques de jeunesse, à travers le Comité interministériel de la jeunesse (CIJ), réactivé à cette occasion. Il s'agit d'un outil national, qui se décline ensuite à l'échelon territorial, à l'initiative des préfets de région.

L'interministérialité des politiques de jeunesse n'est pas un vain mot ; elle consiste à faire travailler ensemble vingt-quatre ministères. Je n'ai pas, à moi seul, en tant que délégué interministériel, la prétention de résumer l'ensemble de ces politiques, fondamentalement interministérielles pour la raison que vous avez évoquée : il n'y a en effet pas qu'une jeunesse, mais des jeunesses, confrontées à divers types de difficultés qu'il faut toutes appréhender.

La définition est elle-même problématique : on pourrait débattre des heures durant des bornes d'âge qu'il conviendrait de retenir. Commence-t-on dès l'enfance, à six ans, à douze ans, à quinze ans ? S'arrête-t-on à vingt ans, à vingt-cinq ans, à trente ans, voire à trente-cinq ans pour certains dispositifs européens ? On a là une palette de personnes et de problématiques extrêmement large. J'ai renoncé pour ma part à fixer des bornes d'âge et chaque dispositif a d'ailleurs fixé les siennes propres, ce qui est un facteur supplémentaire de difficulté. Sans doute la jeunesse peut-elle être définie par une situation de transition : être jeune, c'est finalement passer de quelque chose à autre chose, de la famille qu'on n'a pas choisie à celle qu'on a choisie, de l'éducation à l'emploi.

L'objectif des politiques de jeunesse est bien de tenir compte des difficultés propres à ces parcours, à ces transitions et d'essayer de les traiter globalement.

Le CIJ s'est réuni à deux reprises en 2013, puis en 2014. Une nouvelle réunion doit se tenir d'ici la fin de l'année, accompagnée d'un débat sur les questions de jeunesse, qui sera l'occasion de donner une nouvelle dimension à ces questions en associant plus étroitement la représentation nationale.

La politique de la jeunesse recouvre treize chantiers, implique vingt-quatre ministères et passe par plus de soixante mesures. Quatre principes directeurs sont supposés structurer l'ensemble. Le premier est le droit commun. On a prononcé plusieurs fois le mot de « dispositif » ; c'est un mot qu'il faudrait essayer de bannir de notre vocabulaire.

L'idée qu'on adopte une série de solutions spécifiques, adaptées à telle ou telle problématique, est souvent mal perçue par les jeunes avec lesquels nous travaillons, qui

aspirent à être traités comme les autres et à accéder aux mêmes choses que les autres -logement, santé, loisirs, culture- afin de rejoindre de plain-pied le reste de la société.

Le deuxième principe consiste à viser l'autonomie et la sécurisation des parcours dans leur globalité. Les jeunes sont confrontés à toute une série de difficultés dans différents domaines : emploi, santé, culture, loisirs, insertion au sens large. L'objectif des politiques de jeunesse est de traiter l'ensemble de ces dimensions et donc l'ensemble de la personne.

Le troisième principe, très important, consiste à lutter contre les discriminations et les inégalités dont sont victimes les jeunes en tant que tels, mais aussi certains, parmi cette population, à divers degrés. C'est assez frappant en matière de politique de l'emploi : par rapport au taux de chômage global, le nombre de jeunes est multiplié par deux et dans les quartiers, ce taux est à nouveau multiplié par deux, et avoisine les 40 % ! Il existe donc des problèmes de discrimination et d'égalité d'accès à des biens supposés être partagés par tous.

Le quatrième principe structurant de ces politiques de jeunesse réside dans la participation des jeunes à la co-construction des politiques publiques. Ce n'est pas, là non plus, un vain mot. Au-delà de la consultation, il s'agit de partager et d'adapter les dispositifs ou les politiques publiques à l'avis exprimé par les jeunes.

L'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) a réalisé d'intéressants travaux de recensement des dispositifs existant dans les différents ministères destinés à associer les jeunes. Beaucoup apparaissent hétérogènes et présentent une insuffisance globale à l'échelon ministériel. Un gros effort reste à faire sur ce sujet. Le CIJ et moi-même avons des rendez-vous extrêmement réguliers avec les associations de jeunes ; cette demande est très forte : ils se vivent et se pensent comme des acteurs des politiques publiques de la jeunesse.

Un point me paraît très important : ce dispositif national se décline territorialement. Ceci me paraît central : dès juin 2013, les préfets ont reçu pour instruction, après la première réunion du CIJ, de décliner le plan « Priorité jeunesse » à l'échelon territorial. Cela s'est traduit par des comités d'administration régionale (CAR) de la jeunesse. C'est la première fois que ce type de mécanisme a été mis en place. Il n'a pas été forcément très naturel pour des préfets de région de se pencher sur des questions de jeunesse. Ce sont souvent les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) qui en ont été pilotes. Ceci a été très positif pour faire travailler l'État en régions sur ces questions. Chaque région s'est aujourd'hui dotée d'un plan qui décline, spécifie et enrichit le plan national.

Dans les régions où les choses se sont le mieux passées, ceci se fait en partenariat étroit avec le conseil régional, qui est un acteur de premier plan des politiques de jeunesse, leader en la matière sur un certain nombre de sujets.

**Mme Marie-Christine Blandin, présidente.** - Nous allons à présent entendre l'INJEP, représenté par Mme Yaëlle Amsellem-Mainguy, chargée d'études et de recherches, accompagnée de M. Joaquim Timoteo. Les collectivités ont également eu et ont toujours recours aux analyses et à la connaissance fine de cet institut, bien qu'il ait récemment changé de position vis-à-vis du ministère.

**Mme Yaëlle Amsellem-Mainguy, chargée d'études et de recherches à l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire.** - Pas encore !

**Mme Marie-Christine Blandin, présidente.** - Vous pourrez donc nous faire le point sur les dynamiques qui sont en cours, le Parlement contrôlant l'action du Gouvernement.

**Mme Yaëlle Amsellem-Mainguy.** - L'INJEP est, pour le moment, un établissement public autonome dépendant du ministre chargé de la jeunesse. Je ne me mettrai pas davantage en difficulté face à ma tutelle.

Même s'il est impossible de dresser un portrait de la jeunesse en cinq minutes, il me semble important d'insister sur le fait qu'il existe une jeunesse et des jeunes. Il s'agit bien de passer de l'enfance à l'âge adulte, il s'agit bien de parcours de vie, de biographies, de transitions. On n'est plus dans des trajectoires uniformes comme on a pu les connaître pendant longtemps, où l'on se transmettait une entreprise de père en fils ou, plus rarement en France, de mère en fille.

On le voit bien au cours des entretiens que l'on mène, et des enquêtes statistiques que l'on réalise, toutes les biographies des jeunes sont faites d'allers et de retours. Il n'y a plus de passage net et définitif vers l'âge adulte. Toutes les enquêtes que nous menons montrent que les étapes qui pouvaient exister naguère ne s'enchaînent plus comme auparavant : finir ses études pour accéder à l'emploi, se marier, partir de chez ses parents, et enfin avoir un enfant, ce qui constituait le but ultime.

Aujourd'hui, on arrête ses études, puis on peut les reprendre, on part de chez ses parents, on vit en colocation, on revient chez ses parents et on part mener des études ailleurs. On déménage temporairement, on a un partenaire ou une partenaire, puis le couple se sépare et l'on revient chez ses parents.

Le passage à la parentalité, sur l'ensemble du territoire, ne constitue plus un marqueur du passage à l'âge adulte : ainsi nombre de jeunes couples avec enfants vivent chez leurs parents, notamment, en outre-mer ou en Picardie.

Ces éléments, qui ont beaucoup marqué les étapes du passage à l'âge adulte jusqu'aux années 1980, sont beaucoup moins opérants aujourd'hui, même s'ils restent des indicateurs importants dans le parcours de vie, notamment dans la manière dont les jeunes les racontent.

Il me semble important de rappeler que l'adolescent constitue un public spécifique, même si les problématiques qui lui sont liées dépassent largement cette tranche d'âge. Cette étape échappe largement aux politiques publiques, puisqu'elle est située entre l'enfance et l'âge adulte, entre dix et dix-sept ans, entre le collège et le lycée. C'est une période qu'on saisit mal, qu'on saisit peu.

Les jeunes passent d'un environnement marqué par l'importance de la famille, où les valeurs sont prescrites par les parents ou par l'école, à un environnement marqué par les amis, qui imposent peu à peu de nouvelles normes et de nouveaux codes sociaux. C'est bien là que réside la difficulté de savoir que faire de ces jeunes, comment les accompagner, entendre ce qu'ils veulent, même si cela ne correspond pas forcément à nos souhaits.

Si, entre douze et quatorze ans, les préoccupations et les rythmes scolaires sont primordiaux dans leurs discours, et les occupations de loisirs vécues davantage comme une contrainte, à partir de quatorze - quinze ans, les jeunes sont partagés entre leurs amis, qui

prennent de plus en plus de place dans leur vie sociale et les activités extrascolaires. Il faut l'entendre : sortir entre amis, aller au cinéma, dans des centres commerciaux, rester sans rien faire, c'est extrêmement important quand on est jeune. Même si les adultes passent leur temps à dire que, lorsqu'on ne fait rien, on perd son temps, pour les jeunes, quand on ne fait rien, on fait beaucoup de choses : on parle, on lit, on écoute de la musique, on débat de l'actualité, de la société, on parle avec ses copains !

Derrière cette impression de génération homogène, les jeunes sont cependant loin d'être égaux devant les difficultés qui se concentrent sur les moins diplômés ou les non diplômés, sur ceux qui sont les plus éloignés des centres urbains ou des métropoles. Les parcours d'entrée dans la vie adulte se sont diversifiés et la jeunesse est de mieux en mieux formée. Elle a donc des attentes de plus en plus fortes et les exprime, ce qui change de la jeunesse d'il y a quarante ans, qui était moins formée, avait des attentes moins précises et des déceptions moins fortes, à la hauteur de la formation qu'elle avait reçue.

70 % d'une génération sortent aujourd'hui du système éducatif avec au moins le baccalauréat en poche, 42 % sont diplômés de l'enseignement supérieur mais, à l'autre bout de l'échelle, près de 20 % ont quitté le système éducatif sans aucun diplôme. Ces constats sont à nuancer selon l'origine sociale : un enfant d'enseignant a quatorze fois plus de chances de décrocher un baccalauréat qu'un fils d'ouvrier non qualifié ; à l'inverse un enfant d'ouvriers a presque autant de risques (un sur quatre) de sortir sans diplôme que de chances (un sur quatre aussi) d'être diplômé du supérieur.

La jeunesse est confrontée à deux phénomènes particulièrement alarmants, à propos desquels on doit tous être vigilants, qui sont l'appauvrissement et l'exclusion. Ces phénomènes frappent aujourd'hui quasiment le quart des jeunes, contre 13 % de la population en général.

Presque un jeune sur quatre se trouve en dessous du seuil de pauvreté. Tout ceci fait émerger un public que les structures luttant contre l'exclusion sociale -Restos du cœur, Croix-Rouge, ATD Quart Monde- ne connaissaient pas jusqu'alors : personnes de plus en plus jeunes, sans lien avec leurs parents, sans ressource financière, plutôt peu qualifiées. Depuis peu, on voit également de plus en plus de jeunes femmes.

Les « NEET » (« *not in education, employment or training* »), ces jeunes qui ne sont ni étudiants, ni employés, ni stagiaires, et qui ont fait l'objet d'un article dans *Le Monde* il y a deux jours, constituent un indicateur pour l'Europe. C'est surtout le cumul de certains facteurs qui explique leur mise à l'écart. Ils sont plus souvent issus de l'immigration, ont fréquemment un faible niveau d'éducation, vivent ordinairement dans une région reculée, appartiennent plus généralement à des ménages à faibles revenus.

Les « NEET » représentent environ 18 % à 20 % de la tranche d'âge des 18-24 ans, et sont 21 % des 25-29 ans, avec un gros écart entre les femmes, plus touchées, et les hommes. Ceci doit nous alerter sur les inégalités territoriales, et les inégalités entre les hommes et les femmes, vécues par les jeunes.

L'éducation populaire et informelle peut et doit servir de levier pour permettre à ces jeunes d'accéder différemment à des qualifications et développer ainsi des compétences sociales et psychosociales reconnues, qu'ils n'ont pu faire valoir au sein du système scolaire. C'est ce que proposent le dispositif du service civique et le programme européen « Jeunesse en action », devenu « Erasmus Plus - Jeunesse et Sports ».

C'est également ce qu'offre, dans une autre mesure, le brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur (BAFA), sur lequel j'ai particulièrement travaillé et qui offre la possibilité d'exercer une fonction d'encadrement à partir de dix-sept ans. Cette fonction peut se révéler importante sur le marché du travail, même si elle n'est pas forcément définie comme telle, sans conditions de diplôme. Le BAFA permet à tous les jeunes d'acquérir une première expérience professionnelle ou dans le domaine du volontariat. Il s'agit pour des jeunes d'encadrer d'autres jeunes, ce qui correspond à une demande d'une partie de la jeunesse de vivre dans l'entre-soi à un moment de sa vie.

Les animateurs participent à l'extension et à l'élargissement des activités éducatives en direction de lieux, de publics et d'âges de la vie que n'avait pas ou peu investi l'éducation nationale. Le BAFA est l'occasion d'un passage entre l'enfance et l'âge adulte où, d'un seul coup, on a des responsabilités et des personnes sous sa responsabilité. C'est aussi une manière de construire et de participer à un projet d'équipe important dans la définition de soi, surtout en situation de difficulté.

Ce qui pose à chaque fois difficulté, c'est la différence entre les attentes des jeunes et celles des familles. Pour une grande part, les familles veulent bénéficier d'un « retour sur investissement » en matière de loisirs, de culture, de choix d'orientation. Les jeunes, quant à eux, se situent dans des enjeux d'épanouissement, de construction identitaire, de diversité, de curiosité. Ce n'est pas sans conséquence sur la façon dont on considère les loisirs, ni sur la manière dont les milieux sociaux investissent certains loisirs, quelques-uns pouvant devenir disqualifiants parce qu'investis par les milieux populaires, par exemple.

Ceci pose la question qu'évoquait jadis Pierre Bourdieu et qui demeure d'actualité : où en est-on de la culture légitime ? Que penser de ces jeunes, dont les adultes considèrent qu'ils ne lisent pas, alors qu'ils passent leur temps sur Facebook : quand on est sur Facebook, on passe bien son temps à lire ! Sur Twitter, ils passent leur temps à écrire ! Ils passent leur temps à lire des mangas, à écouter de la musique. Ce sont des pratiques culturelles, même si elles ne sont pas considérées comme légitimes.

J'évoquerai à ce sujet une des perles du baccalauréat : un examinateur demande à un candidat de lui parler de Corneille : l'adolescent cite alors les paroles d'un titre du chanteur Corneille ! Cela a donné lieu à un certain décalage générationnel et culturel entre le lycéen -pour qui Corneille est un musicien d'aujourd'hui- et l'enseignant, qui n'a su que faire.

À force de répéter aux jeunes qu'ils ne lisent pas, qu'ils ne mangent pas bien, qu'ils consomment trop d'alcool et ne font pas ce que l'on attend d'eux, ils finissent par penser que, pour être jeune, il faut mal manger ! On le voit très bien dans les enquêtes qui sont faites en matière de santé. Quel message envoie-t-on à la jeunesse en lui répétant qu'elle ne lit pas, n'écoute pas la bonne musique, ne sait pas s'habiller, mange mal, boit trop d'alcool, fume trop, regarde trop d'écrans, alors qu'il est légitime que les adultes consultent leur *smartphone* à table, parce qu'ils ont du travail, et que le travail est plus important que les copains ?

Il existe un décalage entre ce que l'on voudrait qu'ils soient, ce qu'ils sont, et la manière dont on apprécie ce qu'ils font, leurs compétences qui, notamment pour les moins qualifiés, peuvent être réelles et doivent être reconnues par la société.

**Mme Marie-Christine Blandin, présidente.** - Certains jeunes, dans leurs parcours, ont affaire au ministère de la justice. Qui sont-ils ? Que fait-on en matière de



prévention, d'enfermement, d'accompagnement ? Quelles garanties leur apporte-t-on dans le cadre de leur parcours éducatif ?

**Mme Delphine Bergère-Ducote, adjointe au chef de bureau des méthodes et de l'action éducative de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse au ministère de la justice.** - Je représente ici la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Nous avons essentiellement en charge les mineurs de treize ans à dix-huit ans, mais aussi de jeunes majeurs, jusqu'à vingt et un ans, qui nous sont confiés par décision judiciaire des juges des enfants ou des juges d'instruction.

Quel est le profil type de ces mineurs -même s'il s'agit d'un public très hétérogène ? Ce sont en grande majorité des mineurs en situation de difficulté scolaire, voire de rupture scolaire, à la scolarité parfois chaotique, interrompue, reprise. La majorité sont totalement déscolarisés et sans qualification et la plupart n'ont aucun projet professionnel défini. Bien souvent, ils sont loin de l'accès à la culture et en marge du droit commun.

Il existe aussi des problématiques particulières de prise en charge des mineurs isolés étrangers, pour lesquels se pose la question de l'absence de référent parental, mais aussi de la barrière de la langue.

Notre mission est d'intervenir pour ne plus avoir à intervenir : nous sommes présents à un moment de la vie du mineur, lorsqu'il a commis une infraction ; l'objectif est de prévenir la réitération, la récidive, mais aussi de lui permettre d'accéder au droit commun.

L'enjeu, pour nous, consiste à être présent au sein des politiques publiques de la jeunesse. J'ai apprécié que vous ne parliez pas de dispositif, ce terme pouvant avoir une image fermée. L'objectif est d'assurer une continuité du parcours du mineur, sa fluidité, afin de lui permettre d'avoir accès à toutes les politiques publiques.

Les enjeux que l'on se fixe en la matière consistent à renforcer l'accès à la formation et à l'orientation et à permettre d'accéder à l'emploi ainsi qu'aux soins et au logement.

Nous nous occupons de ces jeunes à 95 % en milieu ouvert, mais également dans le cadre du placement judiciaire et de la détention.

La détention est un temps très singulier ; notre mission est d'éviter que ce soit un temps de rupture, durant lequel il ne se passe rien. L'adolescence se déroule très vite : il faut donc faire en sorte que ce temps permette de favoriser une prise en charge des mineurs et assurer, autant que faire se peut, la continuité de leur parcours.

Il faut essayer de mettre en œuvre, pour les primo-délinquants incarcérés pour des affaires très graves, ou de continuer, pour les mineurs déjà connus de la justice, une action qui s'inscrit dans le temps. Parfois, il s'agit de leur permettre d'accéder, en détention, à une culture qu'ils n'ont pas connue par ailleurs, ou d'accéder à la formation.

C'est une mission conjointe de l'administration pénitentiaire et de la PJJ, que nous menons en pluridisciplinarité avec les acteurs de l'éducation nationale présents en prison, mais aussi avec les acteurs de la santé présents dans les unités sanitaires en milieu pénitentiaire.

L'objectif, lorsqu'un mineur est incarcéré, est d'évaluer sa situation et ses besoins et de lui offrir une prise en charge individualisée sur le temps de détention. Il s'agit souvent d'un temps assez court. En moyenne, un mineur reste détenu trois mois, que ce soit dans le cadre de la détention provisoire ou au titre d'une peine.

Nous sommes tenus de permettre au mineur d'accéder à l'enseignement, aux soins et aux programmes d'activités. Après une phase de bilan et d'évaluation, nous proposons un emploi du temps au mineur incarcéré. L'axe structurant de celui-ci repose sur l'enseignement. Que le mineur ait plus ou moins de seize ans, il est soumis à l'obligation scolaire, ce qui n'est pas le cas en dehors de la prison, l'obligation d'enseignement étant imposée dans le droit commun jusqu'à seize ans. En détention, nous souhaitons que l'ensemble des mineurs puissent bénéficier de l'enseignement. Le taux de scolarisation actuel en détention, que ce soit en quartier pour mineurs ou en établissement spécialisé, est de 95 %. L'objectif est donc atteint.

Nous faisons en sorte de proposer un emploi du temps qui garantisse au mineur un certain nombre d'heures d'enseignement. Il atteint dix-huit à vingt heures hebdomadaires en établissement pénitentiaire pour mineurs et douze heures dans les quartiers pour mineurs. Le mineur est affecté dans un groupe scolaire de quatre à sept jeunes. Ce groupe est géré par un enseignant. Dans un souci d'individualisation, cette petite taille permet à l'enseignant d'accéder aux demandes de chaque mineur.

Nous proposons aussi des activités socio-éducatives, à raison de trois jours et demi par semaine en quartiers pour mineurs et de cinq jours et demi dans les établissements pénitentiaires pour mineurs. Ces activités sont animées par la PJJ. Les surveillants gèrent certaines activités et nous sollicitons beaucoup d'intervenants extérieurs. Ce faisant, nous nous inscrivons totalement dans une logique de politiques publiques. Nous faisons en effet appel à des associations, soit rémunérées ou avec lesquelles nous passons des conventions. Nous faisons également appel à des partenaires institutionnels, notamment en matière de politiques de prévention concernant la santé.

Ces associations nous permettent par ailleurs de conduire par ailleurs des actions autour de la citoyenneté. Ainsi, en détention, nous organisons des journées *défense et citoyenneté* qui, normalement, s'adressent à un public de scolaires de dix-sept ans à dix-huit ans. Généralement, notre public n'a pas accès à ces journées à l'extérieur.

Des actions d'éducation à la santé et à la culture sont également menées, avec beaucoup d'initiatives autour de la radio, de la production d'un journal, de la musique et du cinéma. Nous travaillons aussi sur des connaissances plus poussées en matière technique et scientifique et sur les activités sportives, comme à Marseille, où nous avons noué un partenariat avec l'Institut français du cheval et de l'équitation.

Nous travaillons avec de grandes associations reconnues d'utilité publique, comme le Groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées (GENEPI), la Croix-Rouge, la Ligue de l'enseignement ; ceci nous permet de proposer, dans les six établissements pénitentiaires spécialisés pour mineurs et les quarante-trois quartiers pour mineurs, une palette d'activités assez variée.

Ces activités ne visent pas à la formation professionnelle mais à l'acquisition d'un minimum de culture générale. L'objectif de l'enseignement est de permettre aux mineurs d'accéder aux savoirs de base en mathématiques, français, histoire ou géographie, de façon à

ce qu'il leur soit possible de reprendre par la suite un parcours de formation destiné à les préparer à leur sortie. Lorsqu'il quitte la détention, le mineur se voit remettre un dossier de sortie ; l'éducateur, accompagné du chargé d'enseignement, mais aussi des représentants du centre d'information et d'orientation (CIO), et parfois des coordonnateurs de la mission de lutte contre le décrochage scolaire, préparent un projet permettant à l'intéressé de rejoindre ensuite le droit commun en matière de formation et d'enseignement.

Nous prenons également en charge les mineurs dans d'autres types de dispositifs de la PJJ. En milieu ouvert, il s'agit de travailler avec tous les partenaires de l'enseignement pour favoriser la rescolarisation. Néanmoins, beaucoup sont dans une situation telle qu'ils ne peuvent accéder au droit commun. C'est pourquoi nous proposons, dans nos services et nos établissements, un dispositif d'activité de jour, qui permet de remettre à niveau les mineurs en milieu ouvert et en établissements de placement. Ces activités proposent une remise à niveau dans la perspective de les rescolariser. Si ce n'est pas possible, ils intègrent, à la PJJ, des unités chargées de l'enseignement, où l'on essaye de leur proposer une préformation professionnelle. Pour ce faire, on leur donne le statut de stagiaires de la formation professionnelle, qui leur permet d'avoir des droits, une protection sociale, de commencer à cotiser à la retraite, mais aussi d'avoir un statut. Il est très important, d'emblée, de pouvoir dire au mineur que nous allons le réinscrire dans un statut soit d'élève, soit de stagiaire de la formation professionnelle.

**Mme Marie-Christine Blandin, présidente.** - L'accueil de jour se fait-il sur prescription du juge ?

**Mme Delphine Bergère-Ducote.** - La PJJ a toujours proposé un dispositif d'insertion. Une inspection des dispositifs a démontré, il y a quelques années, qu'un nombre insuffisant de mineurs y avait accès, du fait des procédures d'admission. Une réforme a été mise en place ; en parallèle, le législateur a voté, en 2007, une mesure d'activité de jour, prononcée par le juge des enfants, qui oblige le mineur, sur une période donnée, à exercer une activité. Cette mesure existe toujours, mais est très peu utilisée.

Entre-temps, à la suite d'une inspection, la PJJ a complètement revu et réformé son dispositif d'insertion. Nous avons voulu que toutes les entités de la PJJ soient en capacité de proposer des activités d'insertion aux mineurs. Dès qu'il arrive, le mineur bénéficie d'une mesure d'activité de jour ; si tel n'est pas le cas, nous proposons d'emblée un bilan scolaire de sa situation et faisons en sorte de lui proposer un dispositif « accueil accompagnement », avec un emploi du temps et des activités liées à la scolarité comportant l'accès aux savoirs de base, à la culture et au sport. L'objectif est de travailler avec les partenaires institutionnels que sont les CIO et les missions locales, afin de raccrocher le mineur au droit commun de la scolarité et de la formation professionnelle.

Pour autant, certains mineurs n'y ont pas accès. Il s'agit d'éléments totalement déscolarisés, à qui nous proposons un module de préformation professionnelle leur permettant d'accéder à des activités comme le bâtiment, la coiffure ou la restauration, ces activités leur permettant de s'inscrire par la suite à une formation de type certificat d'aptitude professionnelle (CAP) ou brevet d'études professionnelles (BEP).

**Mme Marie-Christine Blandin, présidente.** - Nous allons à présent entendre M. Jean-Luc Prigent, directeur de l'Agence Europe-éducation-formation France. Il s'agit d'une autre population de jeunes, ceux de *L'Auberge espagnole*. Cette caricature ne résume toutefois pas toute l'action des jeunes qui se déplacent hors de nos frontières.

**M. Jean-Luc Prigent, directeur de cabinet de l'Agence Europe-éducation-formation France.** - En effet. Jusqu'en 2014, la Commission européenne désignait pour la France un certain nombre d'agences chargées de mettre en œuvre un programme appelé « Éducation et formation tout au long de la vie ». C'est le panorama des âges de la jeunesse que l'on évoquait tout à l'heure. À partir de 2014, et pour les sept années à venir, le programme s'est intitulé « Erasmus Plus » ; il intègre de nouvelles dimensions, comme la jeunesse. Désormais, le sport en est également partie prenante. On y retrouve toutes les compétences du citoyen que l'on recherche -formations qualifiantes, qualifications informelles- qui associées, constituent les qualités du citoyen actuel.

Jusqu'à présent, le programme était découpé en différentes dimensions avec, pour l'enseignement supérieur, le fameux « Erasmus » du film *L'Auberge espagnole*, « Leonardo » pour les apprentis, « Comenius » pour l'enseignement scolaire, et « Grundtvig » pour l'éducation des adultes.

Erasmus Plus les a désormais remplacés, permettant ainsi d'en revoir la dimension sectorielle. Dorénavant, nous travaillons transversalement, avec des mobilités individuelles, des mobilités de coopération et des soutiens aux politiques européennes.

L'agence nationale qui gère ces mobilités traite chaque année soixante-quinze mille départs de citoyens français qui partent en Europe et au-delà pour certains programmes de masters spécialisés ou doctorants, connus sous le vocable « Erasmus Mundus ».

Quel est le plus du programme Erasmus Plus ? Il s'agit tout d'abord de financements renforcés, de l'ordre de 40 % de budget supplémentaire. L'impact aura lieu dans deux ans. L'objectif est globalement de doubler les mobilités européennes, pour dépasser l'idée que celles-ci ne profitent qu'à un petit nombre de personnes -ce qui est vrai en soi. Elles restent néanmoins accessibles. Dans un contexte de crise, l'objectif est de mieux cerner les compétences et les formations que l'on développe pour aller vers l'emploi.

L'Agence affiche cinq objectifs vis-à-vis des jeunes. Il s'agit d'une part d'un programme intégrateur pour les publics les plus en difficulté ou les plus éloignés de la mobilité internationale ou européenne. Ce programme est également présent dans les territoires ; il s'appuie sur une mobilisation des acteurs, notamment des régions, qui financent ces mobilités, soit en complément de l'Europe, soit de façon isolée, selon des financements plus ou moins importants. Il s'agit aussi d'une dimension internationale renforcée. Ce sera notamment le cas pour l'enseignement supérieur, à partir de 2015.

L'objectif est aussi de préserver une image positive et un capital de sympathie fort auprès des citoyens. Un sondage réalisé récemment par TNS-Sofres valide notamment cette idée, plaçant Erasmus quasiment à l'échelon de l'euro et de la politique agricole commune (PAC), avec des investissements financiers évidemment bien moins importants que pour la PAC. Le programme Erasmus véhicule une image très positive auprès du citoyen. À nous d'y être attentifs et d'intégrer un maximum de jeunes à ces programmes, qui sont bien plus ouverts qu'auparavant, toute la jeunesse étant désormais concernée.

Enfin, ce programme est bien géré et promeut des projets de qualité. La gestion du programme constitue en effet notre cœur de métier : en quoi les aspects pédagogiques sont-ils pertinents ? En quoi les programmes sont-ils innovants ? En quoi impliquent-ils des acteurs

intéressants ? En quoi un euro dépensé à l'échelon européen est-il plus performant qu'un euro dépensé à l'échelon national ?

**Mme Marie-Christine Blandin, présidente.** - Autre type de population : les meilleurs ouvriers de France. Nous allons à présent entendre Marie Dacheville. Qui sont ces jeunes ? Quel est leur parcours ? Quel est leur devenir ?

**Mme Marie Dacheville, chargée de communication de la Société nationale des meilleurs ouvriers de France.** - La Société nationale des meilleurs ouvriers de France est une association de type loi de 1901 qui a vocation à rassembler et à représenter les meilleurs ouvriers de France, notamment à faire reconnaître les deux cents métiers qui se cachent derrière ce titre.

Cependant, nous ne sommes pas organisateurs du concours des meilleurs ouvriers de France, qui est assuré par un autre organisme rattaché à l'éducation nationale. Le concours que nous organisons quant à nous s'intitule « Un des meilleurs apprentis de France », que vous connaissez, la cérémonie de remise des médailles ayant lieu chaque année au Sénat, en salle des conférences.

La volonté des meilleurs ouvriers de France, à travers ce concours, est de transmettre leur savoir-faire, leur goût pour l'excellence aux jeunes générations, afin d'assurer la relève. Le concours touche une centaine de métiers chaque année. Ce sont des métiers de l'artisanat, des métiers de bouche, de l'industrie, du luxe -couture, bijouterie- ou qui touchent à l'environnement et aux travaux paysagers. C'est un concours qui s'adresse aux moins de vingt et un ans pour la grande majorité des métiers, à des jeunes en deuxième année de CAP, de BEP, ou en baccalauréat professionnel. On touche donc les filières professionnelles de niveau IV et V. Les jeunes qui passent le concours sont pour moitié en alternance, l'autre moitié suivant une formation plus classique.

Notre fonctionnement est délocalisé et comporte une déclinaison territoriale, avec un échelon d'épreuves départementales, puis régionales et une finale nationale. Nous nous appuyons sur un réseau de bénévoles, tous meilleurs ouvriers de France, qui organisent le concours local, en coordination avec le siège national.

Le travail avec les centres de formation des apprentis (CFA), les entreprises qui accueillent les jeunes apprentis et les chambres des métiers et de l'artisanat est assez actif. Tous les acteurs locaux participent à ce concours.

Les épreuves ont généralement lieu entre février et septembre, la remise des médailles ayant lieu au Sénat, en mars de l'année qui suit. Trois cent vingt lauréats nationaux ont été distingués l'année passée parmi quatre mille huit cent candidats. Par ailleurs, cette année, nous dénombrons cinq mille candidats, ce qui démontre l'engouement pour ce concours. Il s'agit de jeunes qui ont envie de réussir, de faire leurs preuves, de montrer qu'on peut atteindre l'excellence dans les métiers manuels, ce qui est le but du concours. Notre rôle est de les accompagner, de les aider à atteindre l'excellence et de les pousser.

L'objectif principal est aussi de revaloriser les filières professionnelles et les métiers manuels qui, à tort, sont souvent mal perçus. Il faut leur redonner leurs lettres de noblesse. Je citerai l'exemple d'une jeune spécialiste en marqueterie : très bonne élève, elle aurait pu faire de bonnes études générales et elle a dû se battre contre ses parents pour pouvoir

exercer le métier qu'elle aimait. Le fait qu'elle veuille suivre un apprentissage était mal perçu par son entourage.

Il faut montrer que l'on peut réussir dans les métiers manuels et donner envie aux jeunes de se lancer dans ces voies. Ce ne sont pas des voies de garage, mais des voies de réussite. Ce savoir-faire fait partie des atouts de la France. Il faut donc donner envie aux jeunes de se lancer dans ces domaines.

Nous saluons donc le Gouvernement et Benoît Hamon, qui souhaitent accentuer les mesures en faveur de l'apprentissage et prévoir un budget destiné à inciter les entreprises à embaucher des jeunes.

Enfin, je voudrais citer une étude remontant à 2012, qui démontre que les lauréats de ce concours, notamment pour les jeunes issus de l'immigration, ont plus de chances que les autres de trouver un emploi à l'issue de leur formation. Cela fait partie de nos objectifs et c'est donc un motif de satisfaction.

**Mme Marie-Christine Blandin, présidente.** - Nous avons entendu vos préconisations. Trois membres du Conseil supérieur des programmes siègent dans notre commission ; nous serons très attentifs au fait que la valorisation de ces métiers figure en bonne place par rapport aux autres filières.

L'été ayant débuté, nous n'avons pas de représentants du panel des lycéens ou des jeunes thésards. J'aurais aussi voulu vous faire entendre des personnes d'ATD Quart Monde, mais aurions pu alors consacrer une journée entière à notre table ronde. Ces situations existent néanmoins, et nous devons toutes les prendre en compte.

La parole est à présent aux membres de la commission et, tout d'abord, à M. Jacques-Bernard Magner, président du groupe d'études sur l'éducation populaire ; ce secteur recouvre beaucoup d'activités fortement appréciées par les jeunes.

**M. Jacques-Bernard Magner.** - La diversité de la jeunesse est effectivement fort grande, et il n'est pas facile d'en traiter en une heure de débats. Pour ce qui est de l'éducation populaire, vous avez bien traduit un certain nombre des priorités qui ont été tracées par le ministère, notamment par Najat Vallaud-Belkacem.

Je pense que le service civique fait aujourd'hui partie de ces éléments importants ; il s'adresse à tous les jeunes, même si les plus diplômés y accèdent plus facilement que ceux qui le sont moins - bien que l'objectif soit de s'adresser à des jeunes moins diplômés. C'est un peu comme les emplois d'avenir : il n'est pas toujours aisé d'avoir de jeunes non diplômés qui s'orientent vers ces dispositifs.

La question que je souhaitais poser au représentant du ministère est la suivante : pourra-t-on atteindre l'objectif de cent mille jeunes dans le service civique d'ici 2017, sachant que l'on est aujourd'hui à trente-deux mille, considérant les moyens financiers que cela sous-tend ?

Toutefois, je l'ai constaté dans beaucoup d'associations d'éducation populaire dépendant de la Ligue de l'enseignement : c'est une réussite pour les jeunes et pour ceux qui les accueillent.

On parle beaucoup de l'État et de la région, mais on oublie souvent que les communes remplissent un rôle très important auprès des jeunes, car on s'adresse d'abord au maire, notamment dans les communes rurales. Tout l'intérêt des regroupements de jeunes européens, en particulier des derniers entrants, réside dans le contact qu'ils peuvent avoir entre eux et avec les jeunes Français. En matière de formation et d'acculturation, c'est important.

**Mme Maryvonne Blondin.** - Madame Bergère-Ducote, vous avez évoqué les partenaires de la PJJ sans mentionner les départements. Or, le conseil général du Finistère intervient dans les différents secteurs que vous avez évoqués et il finance notamment l'un des éducateurs associés aux maîtres des classes relais. Dans certains collèges, c'est un premier pas vers la formation et l'éducation des jeunes qui décrochent.

Par ailleurs, les jeunes de plus de vingt-cinq ans pour lesquels la mission locale ne parvient pas à trouver une orientation tombent dans le dispositif du revenu de solidarité active (RSA) qui relève également du conseil général. Ce sont donc tous les acteurs du département qui doivent alors agir, en lien avec les dispositifs existants.

Dès 2003-2004, le département du Finistère a mis en place un fonds d'avenir pour les jeunes ; nous avons été avant-gardistes en la matière ; ce fonds rassemblait l'État, les missions locales, le département, l'éducation nationale, et développait des projets de neuf mois, payés 300 euros mensuels, afin d'aider ces jeunes en complète rupture avec leur famille et l'éducation à se remobiliser et à essayer de trouver une orientation. Ce dispositif survit, mais a désormais pris le nom de « garantie jeunes », et accompagne bien évidemment les différents acteurs, qu'il convient de ne pas négliger.

Enfin, on n'a pas abordé le problème des jeunes dans la ville ; or, l'espace public et les jeunes sont des sujets importants qui, dans l'urbanisation et l'aménagement d'une ville, doivent être considérés. Les urbanismes ont d'ailleurs commencé à intégrer ce phénomène.

**M. Claude Domeizel.** - Je voudrais m'adresser à Mme Bergère-Ducote concernant l'accès des jeunes détenus aux moyens informatiques.

Il y a quelques années, j'ai fait partie d'une commission d'enquête sur les conditions de détention. J'ai été frappé, à l'époque, par le fait que l'utilisation des moyens informatiques était très restreinte, pour des raisons de sécurité. On peut le comprendre ; cependant, si on considère que la détention a avant tout deux objectifs -la privation de liberté et la préparation à la réinsertion- n'est-il pas particulièrement regrettable que les jeunes soient privés de ces outils, qui tiendront une grande place dans leur vie le jour où ils seront libérés ?

Peut-être les choses ont-elles changé depuis que j'ai participé à cette commission d'enquête, mais je pense qu'il faudrait trouver le moyen de ne pas entraver ces possibilités, même si des questions de sécurité peuvent se poser car, le jour où ils sortiront, ils découvriront un monde qu'ils ne connaissent pas et ils seront dépassés, ce qui serait regrettable !

**M. Dominique Bailly.** - Je suis aussi élu local : lorsqu'on entend décliner des programmes, on est toujours sensible à ce qu'ils soient opérationnels le plus rapidement possible. J'ai également travaillé sur la garantie jeunesse et l'articulation avec l'Europe. Il s'agit d'abord de trouver ce public qui est introuvable !

Pensez-vous que les multiples guichets à la disposition des politiques et des administrations permettent d'aller chercher le jeune qui n'a pas d'emploi et ne poursuit pas d'études, ni de formation ? Le discours peut être agréable, mais sommes-nous opérationnels ? Avons-nous les outils pour répondre à l'enjeu majeur que vous avez présenté ?

**Mme Dominique Gillot.** - Même si nous n'avons pas réuni tous les acteurs du sujet, vous nous avez dressé un panorama assez large des préoccupations de l'État et de la jeunesse dans toute sa diversité.

Je m'attacherai à poser des questions sur la PJJ et sur l'ouverture à l'enseignement supérieur. Nous sommes très attachés à la PJJ ; c'est un service précieux. En tant qu'élue locale, comme d'autres, j'ai l'occasion de beaucoup travailler avec les agents de la PJJ ou avec les associations partenaires. On constate cependant que les jeunes sont parfois en difficulté du fait de l'influence néfaste de leur entourage ou de leur propre famille, alors qu'ils sont bien pris en charge par leur éducateur, qui leur montre le chemin et les accompagne dans leur parcours. Certaines loyautés sont antagonistes, et on assiste à des échecs cuisants, à la fois pour le jeune, mais aussi pour le service qui s'en occupe. Comment appréhendez-vous ces difficultés, au-delà des principes et des objectifs de votre mission de politique publique ?

J'ai par ailleurs fait part à Mme la présidente d'une expérimentation menée par la région Île-de-France, suivie d'une recherche et d'une analyse sur l'ouverture à l'enseignement supérieur des jeunes incarcérés. Je pense que c'est un vecteur d'émancipation et de formation des esprits très importants. Il s'adresse bien évidemment à des jeunes incarcérés pour de plus longues périodes, et qui sont intéressés par une telle démarche. Avez-vous connaissance de ce dispositif ? Êtes-vous en mesure de le mettre en œuvre, que ce soit à la PJJ, à l'INJEP ou à l'A2E2F ? Certaines convergences peuvent être ainsi mises en œuvre.

**Mme Françoise Cartron.** - J'aimerais obtenir un éclaircissement de Mme Amsellem-Mainguy à propos du « retour sur investissement » qu'attendent les familles, alors que les jeunes sont plutôt dans l'épanouissement. Il me semble que l'épanouissement, c'est aussi de l'investissement pour les familles !

Plusieurs interventions ont pointé un certain décrochage de la jeunesse par rapport à une société qui semble ne pas savoir appréhender leurs particularités.

Par ailleurs, quelle est la réalité de la problématique de la santé chez les jeunes -pratiques de prévention, soins ?

Enfin, la détention de jeunes en semi-liberté à la prison de Gradignan m'est apparue très positive. Avez-vous une idée de la manière dont ces initiatives sont déployées sur le territoire ? À quelles difficultés se heurtent-elles ? En Gironde, l'expérience semble être positive à plus de 90 % !

**M. David Assouline.** – Je me félicite que par vos interventions vous vous soyez penchés sur la jeunesse avec bienveillance, dans un pays dont ce n'est pas la culture ! Notre pays n'aime pas sa jeunesse : on la considère toujours comme un problème, beaucoup plus que dans d'autres pays, comme l'Italie, où elle représente un atout, une chance et où elle bénéficie de beaucoup d'encouragement.



Chacun de vous a traité le sujet de la diversité du parcours des jeunes. On l'a aujourd'hui comprise et on y répond. Toutefois, il y a à tout cela un effet très pervers : on n'y comprend plus rien.

Bien que j'aie accès à toute la diversité de l'offre, j'ai d'énormes difficultés avec mes propres enfants, et eux-mêmes sont complètement perdus ! Or, vous l'avez dit, pour que les jeunes soient acteurs de leur propre vie, il faut qu'ils aient accès à l'information.

Je ne mésestime pas la diversité des offres, mais le guichet unique -je rejoins sur ce point Dominique Bailly- n'existe pas du tout ! C'est dans ce domaine qu'il faut concentrer les efforts, afin d'optimiser toutes les actions engagées. En a-t-on conscience ? Certes, il existe bien un délégué interministériel, mais a-t-on compris qu'il faut une plateforme où trouver des réponses aux différentes questions que l'on se pose -emploi, orientation scolaire, loisirs ?

Certains -ce n'est pas mon cas- sont nostalgiques du service militaire, qui constituait un creuset. Ceux qui pouvaient y échapper ne s'en privaient toutefois pas. On l'a remplacé par le service civique, mais la diversité de l'offre acte le fait que chacun doit être dans sa case et avoir son parcours. Je vis dans le XX<sup>e</sup> arrondissement de Paris, où les ateliers d'artistes côtoient les cités, dont les jeunes ne sortent pas, alors qu'ils pourraient découvrir autre chose, échanger avec d'autres !

Ceci va donc à l'inverse de la réponse individuelle ; il faut, à un certain moment, des dispositifs où tout le monde se mélange. C'est pourquoi je vois le service civique d'un très bon œil, si on y met les moyens et que les plus défavorisés puissent aussi y accéder.

**Mme Corinne Bouchoux.** - Monique Dagnaud, dans un article du journal *Le Monde*, il y a quarante-huit heures, insistait sur le fait que les jeunes s'opposent de nos jours assez peu à leurs parents, dont ils ont besoin de plus en plus longtemps ; elle évoquait, de façon assez allusive, une possible société de la défiance non vis-à-vis des parents, mais vis-à-vis des élites, tant politiques qu'économiques. Comment jugez-vous ce point ?

En second lieu, l'un des problèmes de la France ne vient-il pas du fait que notre pays ne fait pas confiance à la jeunesse et que les *baby-boomers* s'accrochent désespérément à leurs postes, l'entrée des jeunes dans la vie active ne pouvant se faire du fait que les places sont déjà prises ?

**M. Michel Le Scouarnec.** - Je constate que les résultats du baccalauréat progressent année après année. En même temps, la pauvreté continue d'augmenter parmi les jeunes, ce qui est désolant.

Par ailleurs, a-t-on analysé tous les bénéfices que l'on peut tirer du service civique pour l'insertion de notre jeunesse ?

D'autre part, n'existe-t-il pas un profil type pour ceux qui réussissent mieux en alternance qu'en lycée professionnel ? Il me semble que les jeunes qui ont rejeté l'école, qui n'ont pas réussi à l'école primaire ni au collège, ont un meilleur profil pour réussir dans l'alternance plutôt qu'en lycée professionnel. Je ne sais pas si cela a été mesuré pour aider notre jeunesse, qui a besoin d'être conseillée, à trouver la solution.

**M. Louis Duvernois.** - Ma question porte sur le service civique. Ce sujet, qui fait l'actualité de temps à autre, est-il véritablement pris en compte dans la politique que vous

avez énoncée en introduction ? Si tel est le cas, quelles sont les avancées concrètes -qui supposent bien entendu des financements ?

**M. Jacques Legendre.** - J'ai souvent, par le passé, dénoncé le fait qu'à chaque fois qu'on compose un gouvernement, on se croit obligé d'y mettre un ministre ou un secrétaire d'État chargé de la jeunesse et des sports, comme si le sport ne concernait que la jeunesse, et comme si la première préoccupation de la jeunesse était de faire du sport ! On voit bien que la jeunesse éprouve un problème pour trouver sa place dans la société française.

Estimez-vous, les uns et les autres, que l'organisation gouvernementale actuelle en la matière soit la bonne ? Disposer d'un délégué interministériel à la jeunesse est-il une bonne chose ? N'est-ce pas plutôt au ministre chargé de la jeunesse d'exercer l'interministérialité, et d'être placé auprès du Premier ministre, de manière à pouvoir mener une action globale ?

Nous devrions peut-être nous poser la question. La réponse que l'on y apporte lorsqu'on compose un gouvernement témoigne de l'attention réelle que l'on porte à la jeunesse dans ce pays !

**Mme Marie-Christine Blandin, présidente.** - Question originale !

La parole est aux intervenants.

**Mme Delphine Bergère-Ducote.** - Madame Blondin, le conseil général est parfois notre plus proche partenaire, même s'il nous arrive de l'oublier ! Nous travaillons énormément avec les conseils généraux, du fait de notre mission de protection de l'enfance ; par ailleurs, la grande majorité des mineurs dont nous avons la charge, même s'ils sont connus pour des faits de délinquance, sont dans une situation assez compliquée, et ont une histoire familiale qui a pu donner lieu au suivi administratif par les services du conseil général. Nous sommes donc amenés à travailler de concert sur l'ensemble de ces problématiques, ainsi que sur celle de l'insertion sociale et professionnelle des mineurs, la réforme de la formation professionnelle qui vient d'intervenir, en donnant compétence aux conseils régionaux et généraux sur ces questions. Nous serons donc amenés à travailler ensemble davantage encore.

Nous nous situons à un niveau interministériel, mais nous insistons beaucoup pour que l'ensemble des politiques publiques et des partenariats trouvent des déclinaisons jusqu'à l'échelon territorial. Le territoire pertinent est celui qui se situe au plus près du mineur et de sa famille, qu'il s'agisse de la ville ou du département.

Nous individualisons donc ces partenariats le plus possible, afin de pouvoir répondre au mieux aux problèmes des mineurs, avec le souci de toucher tous les interlocuteurs. Les conseils généraux sont donc parmi les premiers interlocuteurs de la PJJ.

Nous intervenons également dans les classes relais, et aimerions le faire davantage ; faute de moyens, nous avons été obligés de nous limiter au fil des années.

Les fonds d'avenir jeunes constituent une autre déclinaison territoriale. Dans une circulaire sur les politiques publiques, nous demandons à chaque directeur territorial et à chaque directeur d'établissement ou de service de se rapprocher des partenaires, de façon à pouvoir être présents, à identifier nos publics afin de les réintroduire dans le droit commun et à participer à ces partenariats de manière à ce que les publics de la PJJ soient pris en compte.

Monsieur Domeizel, la question des moyens informatiques est d'une totale actualité : une circulaire conjointe vient d'être signée entre la direction de l'administration pénitentiaire (DAP), la PJJ et le ministère de la culture et de la communication. Nous avons tenu, le 20 mai dernier, un comité de pilotage destiné à faire vivre cette circulaire. La question de l'accès au multimédia et à l'informatique des mineurs détenus y est soulevée. Chaque quartier pour mineurs et chaque établissement pénitentiaire pour mineurs disposent de bibliothèques, alimentées d'ailleurs par des partenariats, mais assez peu de médiathèques permettant aux mineurs d'accéder à l'informatique et à d'autres supports que les livres.

Comme vous l'avez rappelé, l'informatique soulève bien entendu des questions de sécurité. Il faut éviter que le mineur puisse communiquer avec l'extérieur -même si, dans la réalité, c'est malheureusement le cas- mais on doit faire en sorte qu'il puisse accéder à l'informatique, sans toutefois compromettre les règles de sécurité, auxquelles la DAP est très attachée et dont elle est garante.

Un nombre croissant d'ateliers informatiques se créent avec des partenaires extérieurs ; ils comportent de plus en plus de projets, comme l'élaboration d'un journal, qui nécessite des recherches dans la presse pour développer des thématiques. Ceci suppose d'utiliser l'outil informatique. D'autres projets portent sur la réalisation de courts métrages ou sur la musique. On essaye de profiter du temps de détention pour initier ou parfaire la connaissance des mineurs en matière d'informatique, avec certaines limites toutefois. On ne peut leur permettre d'accéder aux réseaux sociaux, qui constituent une ouverture un peu trop large sur l'extérieur, et encore insuffisamment contrôlée.

Madame Gillot, la question de la loyauté constitue un grand sujet. Le mineur que la PJJ prend en charge arrive avec une histoire, notamment familiale, qui s'inscrit dans un quartier. Il est parfois très éloigné du droit commun, mais très impliqué dans la logique et la vie de son quartier. Notre premier travail consiste à évaluer sa situation, à étudier la façon dont sa famille et son quartier interagissent. Il faut travailler avec ces forces et ces difficultés, et déterminer sur qui l'on peut s'appuyer. Nous menons un important travail avec la famille, que nous mobilisons avant tout en matière de prise en charge éducative, afin d'empêcher le mineur de réitérer et l'inscrire dans le droit commun.

Nous essayons de travailler sur le quartier, en déterminant les appuis ou les difficultés qui existent. À partir de cette évaluation, nous nous efforçons d'individualiser la prise en charge, de construire un parcours qui peut passer par un éloignement temporaire. L'objectif reste de maintenir des liens familiaux, voire de permettre au jeune de revenir dans sa famille. Parfois, il faut malgré tout éloigner le mineur et lui proposer un projet d'insertion sociale, scolaire et professionnelle visant à son autonomie, loin de son milieu.

Le premier regard que nous portons s'attache à la famille et à l'environnement. Nous avons essayé d'avoir une bonne expertise de la situation et de travailler de manière pluridisciplinaire, avec des éducateurs, des assistants sociaux, des pédopsychiatres, des spécialistes de l'environnement des mineurs, afin de proposer au mineur un projet en adéquation avec sa problématique.

Une question a été posée à propos des jeunes détenus diplômés. Il y a plusieurs années, la PJJ a passé une convention avec la direction générale de l'enseignement scolaire (Dgesc) et la DAP. L'objectif est, encore une fois, de pouvoir individualiser la prise en charge. Cette convention nationale est déclinée sur le territoire entre les rectorats et les directeurs interrégionaux des services pénitentiaires (DISP), afin d'apporter des réponses à

l'ensemble des mineurs détenus, quel que soit leur niveau scolaire. Celui-ci peut relever de l'enseignement primaire ou du collège, mais aussi du lycée, voire de l'enseignement supérieur. L'idée est de leur assurer un enseignement correspondant à leur situation, de leur faire passer des diplômes et de leur permettre d'accéder, à la fin de leur détention, à une qualification professionnelle -CAP, BEP, voire diplôme supérieur. Cette question est gérée au cas par cas par les rectorats, qui travaillent en liaison avec des interlocuteurs de l'administration pénitentiaire.

Vous avez également évoqué le sujet de la semi-liberté. Il existe très peu de condamnés parmi les mineurs. Il s'agit généralement de peines courtes, qui ne permettent pas un aménagement de peine. Pour autant, des consignes assez fortes sont données sur la nécessité de proposer de tels aménagements et nous travaillons avec la DAP pour expérimenter des lieux de semi-liberté pour mineurs. Cette semi-liberté répond à un cahier des charges très précis ; on ne peut toutefois aujourd'hui garantir l'étanchéité entre majeurs et mineurs, que l'on ne peut mélanger. Nous devons retenir trois lieux afin de proposer une première expérimentation, qui figure dans nos projets.

**Mme Marie Dacheville.** - S'agissant du rôle des départements, la Société nationale des meilleurs ouvriers de France dispose d'une structure délocalisée, avec un siège national et des groupements départementaux gérés par des bénévoles eux-mêmes meilleurs ouvriers de France, en lien avec tous les acteurs locaux -conseils généraux et régionaux, mairies de grandes villes, chambres des métiers et de l'artisanat. Des conventions de partenariat sont établies avec beaucoup de départements ; nous travaillons ensemble main dans la main.

Dans le département du Rhône, certains des meilleurs ouvriers de France ont pu se rendre dans des collèges pour parler de leur métier et peut-être déclencher des vocations, comme on peut l'espérer.

Mme Bouchoux a évoqué la défiance vis-à-vis des élites. C'est un constat que l'on peut en effet établir. Nous essayons quant à nous de donner aux jeunes la chance de faire partie de l'élite, en gagnant une compétition. Nous leur faisons prendre conscience de leurs compétences et du fait qu'ils peuvent eux aussi réussir.

Quant au fait que les générations les plus anciennes ne veulent pas céder leur place, ce n'est pas le cas des meilleurs ouvriers de France, qui ont pour volonté d'accompagner les jeunes, de leur transmettre un savoir-faire, un goût pour l'excellence et de préparer la relève. On peut par ce biais acquérir une vision positive de la société.

Enfin, concernant l'interministérialité, la Société nationale des meilleurs ouvriers de France, qui touche de nombreux métiers, est en liaison avec plusieurs ministères, comme l'économie, l'éducation nationale, le travail, la jeunesse et les sports. C'est donc un réel problème.

**M. Jean-Luc Prigent.** - Bien que j'aie surtout cité les régions dans mon introduction, les conseils généraux sont bien évidemment des acteurs de la mobilité. Je pense ici à l'opération menée avec le conseil général de la Gironde autour de la citoyenneté européenne, qui implique chaque année des écrivains européens qui viennent parler, dans un certain nombre de collèges participant à ce concours, de la façon dont ils vivent l'Europe.

Quant aux élus et à leur connexion avec l'Europe, certaines petites communes mènent à bien de formidables programmes. Sans eux, nombre de jeunes ne seraient certainement jamais sortis de leur département. Grâce à de telles initiatives, beaucoup peuvent partir en Europe et découvrir un autre monde, permettant peut-être de porter un regard différent sur les élites que vous avez évoquées. C'est la comparaison des modèles qui permet de remettre le sien en question de manière positive.

À l'issue des élections municipales, nous avons envoyé un courrier à cent quinze nouveaux élus de villes de plus de trente mille habitants, pour les inviter à donner une coloration européenne à leur mandat. Certains nous ont déjà sollicités à ce sujet.

Il y a quelques semaines, les élections européennes ont permis de renouveler le Parlement européen de façon démocratique ; l'élection du président de la Commission européenne permettra peut-être aux politiques de se rapprocher des citoyens. C'est un élément important. La France consulte-t-elle suffisamment les citoyens ? Ce n'est pas certain ! Lorsqu'ils s'expriment, ils le font parfois de façon assez radicale. Il faut donc se poser des questions sur la manière dont on aborde les usages démocratiques.

Concernant l'école et la défiance vis-à-vis des systèmes, il faut aujourd'hui travailler sur l'acquisition de compétences opérationnelles, plus que sur une transmission des savoirs. C'est de métiers qualifiés dont l'Europe a besoin, quel que soit le niveau de qualification. C'est sur ce sujet qu'il faut travailler : quelles compétences donne-t-on aux jeunes. Même s'ils sont bacheliers, ont-ils des compétences ?

Par ailleurs -et c'est une tendance positive- l'apprentissage revient désormais en force à tous les niveaux, même dans l'enseignement supérieur. C'est un élément qu'il faut s'employer à développer, en valorisant les parcours, et non pas en considérant qu'il existe deux univers cloisonnés, celui de la formation professionnelle d'un côté et, de l'autre, la voie royale de la formation générale.

S'agissant du guichet unique, les agences européennes concernées sont invitées à le mettre en place. C'est le cas en France. C'est également ce à quoi invite la Commission européenne, qui a relevé le manque d'investissement des élus dans les programmes européens, à travers toute l'Union.

C'est pourquoi on s'intéresse aujourd'hui aux décideurs. La Commission européenne l'a clairement indiqué : c'est l'implication des élus qui permettra d'avoir un effet prescriptif. La Commission insiste également sur le fait que les formateurs, quels que soient les disciplines, doivent être mobiles, se déplacer en l'Europe, et promouvoir ainsi une image positive de l'Europe vis-à-vis des jeunes.

**Mme Yaëlle Amsellem-Mainguy.** - De manière transversale, on a du mal à faire entrer dans un dispositif ceux que l'on appelle, à La Réunion, les « jeunes au bord du chemin », ou, en métropole, les « jeunes restés sur le carreau » ou encore les « punks à chien ».

Le service civique, comme les missions locales, en raison des difficultés d'accès de la jeunesse à l'emploi, sont surinvestis par des étudiants ou de jeunes diplômés, qui ont certes toute la légitimité pour cela mais qui, ce faisant, laissent moins de place et de temps aux travailleurs sociaux pour accéder en première ligne aux jeunes les plus démunis.

Je précise que même si les missions locales accueillent les jeunes jusqu'à vingt-cinq ans, certains y restent jusqu'à trente ou trente-cinq ans. Le travail entrepris par les acteurs sociaux perdure dans le temps, ceux-ci ayant du mal à lâcher les jeunes en demande du jour au lendemain.

Pourquoi a-t-on des difficultés avec les jeunes au bord du chemin ? En France, il existe encore une « familialisation » très forte des politiques publiques, dans laquelle les aides passent par l'intermédiaire des parents. De fait, les jeunes en rupture familiale se trouvent doublement en difficulté. Il existe beaucoup d'autres raisons, mais on n'a pas le temps de les exposer ici.

Une question m'a été posée sur le retour sur investissement des familles. On le voit bien dans le choix des colonies de vacances opérés par les parents, même lorsqu'il s'agit d'adolescents : il faut qu'ils apprennent quelque chose qui soit transférable aux compétences scolaires -anglais, mathématiques, sport.

Une colonie de vacances qui ne proposerait que de passer du bon temps ferait très peur aux parents. Une colonie de vacances qui prévoit des activités différentes toutes les deux heures -canyoning, rafting, spéléologie, mathématiques, anglais, anglais américain, anglais canadien, pour saisir toutes les subtilités de la langue- rassure, car il s'agit de compétences transférables et exploitables.

C'est en ce sens qu'il existe un surinvestissement très fort des loisirs, afin qu'ils servent également à l'école et assurent la continuité avec le diplôme. En France, on considère en effet toujours le diplôme comme une reconnaissance sociale : il faut être diplômé pour être quelqu'un. Quand on n'a pas son brevet, même s'il ne représente rien, on est moins que rien ! Quand on n'arrive pas à avoir son BEP, son CAP ou son baccalauréat, il est très compliqué de pouvoir accéder à un stage !

L'idée du guichet unique est revenue à plusieurs reprises. Comment faire avec ces jeunes qui sont perdus face à la diversité de l'offre ? Les jeunes eux-mêmes demandent que les choses soient plus claires. On pourrait imaginer un module qui invite à la découverte de la vie en société dès le collège, présentant les dispositifs qui existent, expliquant ce qu'est la sécurité sociale, Pôle emploi et la vie en société. Certes, cela s'appelle de l'instruction civique, mais personne ne le fait !

Dans certains territoires, le guichet unique qui fonctionne le mieux est le réseau information jeunesse. Bien qu'il existe de manière très hétérogène en France, c'est un acteur de première ligne pour capitaliser, connaître et diffuser les informations en matière d'emploi, de logement, de santé, de loisirs, de travail, etc.

Enfin, s'agissant de la question de la mobilité, je vous indique que l'Observatoire de la jeunesse rendra, fin 2014, un rapport sur la question des jeunes et du territoire, du quartier à la ville et du département à la région.

**M. Joaquim Timoteo, chargé d'études et de recherches à l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire.** - Plusieurs questions ont été posées sur le service civique, notamment sur son efficacité au regard de l'insertion des jeunes dans le marché du travail. Une évaluation menée l'an dernier par l'Agence du service civique, à laquelle l'INJEP a participé, montre qu'il représente aujourd'hui une plus-value importante pour les jeunes ayant effectué ce service, que ce soit en termes d'accès à l'emploi ou de retour à la formation.

Même si les inégalités entre les jeunes perdurent, notamment du fait de leurs différences de diplôme ou d'origine sociale, le service civique les réduit.

Le service civique joue également un rôle important dans le dispositif de lutte contre le décrochage, qui comptait trois mille jeunes cette année et en comptera sans doute cinq mille l'an prochain.

La question des mobilités est également revenue à plusieurs reprises dans différentes interventions, qu'il s'agisse de la difficulté de sortir de son quartier, comme l'évoquait M. Assouline, ou du territoire national. Le Comité permanent de la mobilité, installé auprès de Mme Najat Vallaud-Belkacem, a aujourd'hui quelques difficultés à mesurer ces mobilités. Il existe en effet une défaillance de l'appareil statistique pour les qualifier. Même si elles se déroulent fort bien dans le cadre des programmes Erasmus, elles sont bien plus difficiles à caractériser à d'autres niveaux territoriaux et engendrent de véritables problèmes dans la connaissance de leur impact dans les parcours de vie des jeunes concernés.

**Mme Marie-Christine Blandin, présidente.** – Le mot de la fin sera pour M. le délégué interministériel.

**M. Jean-Benoît Dujol.** - Faut-il un délégué interministériel à la jeunesse ? C'est une bonne question ! Ce n'est pas à moi d'y répondre. C'est une fonction jeune, créée en janvier 2014, que je n'occupe que depuis un mois. Je n'ai donc pas encore pu faire la preuve de son efficacité !

On l'a dit en commençant, il s'agit d'une politique totalement interministérielle. Je suis personnellement convaincu de l'utilité du délégué ou d'une personne en charge de ce sujet. La question du positionnement a été tranchée en janvier dernier. Je suis évidemment très heureux de travailler pour Mme Najat Vallaud-Belkacem, qui porte haut les couleurs de ce ministère.

On a parfois brocardé le périmètre ministériel : il existe en fait une véritable cohérence entre la jeunesse, le sport, la ville, la vie associative et les femmes, ces sujets présentant beaucoup de points communs.

Le CIJ qui a été mis en place, permet, avec des correspondants dans chaque ministère, d'animer cette politique sur le plan administratif a, je crois, fait la preuve de sa relative efficacité pour faire vivre cette thématique.

S'agissant du service civique, de la montée en charge de ses moyens et du fait que le sujet revient à la surface de temps à autre, je ne vois pas les choses sous le même angle : j'ai été le premier directeur de l'Agence du service civique, en 2010. À l'époque, il n'y avait aucun volontaire ! Aujourd'hui, on en compte trente-cinq mille et l'objectif est de cent mille.

Même si je ne m'en occupe plus directement sur le plan opérationnel, j'ai pu mesurer les grandes avancées qui ont été accomplies. Un certain nombre de débats ont initialement perturbé la montée en charge du service civique -caractère volontaire ou obligatoire, rapport à l'emploi, type de compétences, etc. Comment aller chercher les jeunes qui en avaient le plus besoin ? On a tranché toutes ces questions et organisé une montée en charge irréversible -pour reprendre les propos de Martin Hirsch.

L'objectif des cent mille volontaires est de ce fait symbolique, et destiné à renverser la logique, afin d'installer totalement le service civique dans le paysage. L'idée est

de fixer un seuil à cent mille personnes, soit environ 15 % d'une classe d'âge, afin que la question se pose systématiquement et que chaque jeune se positionne sur le fait de faire ou non son service civique.

Ceci a un coût et implique des moyens, dans un contexte budgétaire délicat. Le triennal qui est en train de s'esquisser est assez douloureux pour l'ensemble des ministères. Cela étant, les crédits du service civique sont relativement préservés. Ils vont progresser substantiellement ; la ministre a annoncé que 100 millions d'euros sur trois ans seraient consacrés à cette montée en charge. Le président de l'Agence du service civique, François Chérèque, a remis un rapport sur ces questions. Il réclame un triplement du budget, ce qui excède largement les 100 millions annoncés. Il faut donc faire appel au financement d'autres ministères, le service civique étant utile pour les jeunes, mais aussi pour les politiques publiques, les collectivités locales, les ministères. Cela permet aussi de participer à toute une série de missions qui ont une plus-value sociale.

Il conviendra par ailleurs de faire appel à des fonds privés. Ce matin, le Président de la République rend visite à l'association Mona Lisa, spécialisée dans l'action intergénérationnelle : c'est une action au service de la collectivité, que la montée en charge du service civique, à l'horizon 2017, va permettre de réaliser.

Pour conclure, on a souvent tendance à caractériser les jeunes par un défaut ou par un manque -pas de formation, pas de stage, pas d'emploi- ce qui donne d'eux une image quelque peu négative. Le service civique illustre une face un peu plus positive de la jeunesse, qui veut s'engager, qui veut donner, qui veut entreprendre. C'est aussi cela, la jeunesse de France !



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

**Mardi 22 juillet 2014**

- Présidence de M. Raymond Vall, président -

**Audition de M. Augustin de Romanet de Beaune, candidat proposé aux  
fonctions de président-directeur général de la société Aéroports de Paris  
(ADP)**

*La réunion est ouverte à 15 heures.*

**M. Raymond Vall, président.** – En application de l'article 13 de la Constitution, nous entendons M. Augustin de Romanet de Beaune, candidat proposé aux fonctions de président-directeur général de la société Aéroports de Paris (ADP). Cette nomination ne peut intervenir qu'après son audition par les commissions compétentes du Sénat et de l'Assemblée nationale, laquelle est suivie d'un vote. L'Assemblée nationale tenant la sienne juste après la nôtre, le dépouillement du scrutin, qui doit être simultané, aura lieu en fin d'après-midi. Il ne pourrait être procédé à la nomination de M. de Romanet si l'addition des votes négatifs de chaque commission représenterait au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les deux commissions.

Monsieur de Romanet, le Président de la République a proposé de vous reconduire à la tête d'ADP que vous dirigez depuis le 28 novembre 2012. La durée de votre premier mandat étant liée à celle qui restait du mandat de votre prédécesseur, nous devons vous auditionner une deuxième fois. Ce sera l'occasion de dresser un bilan et de tracer des perspectives. Vous nous aviez dit vos ambitions à l'égard des clients, de l'environnement, des collaborateurs et des actionnaires d'ADP. Comment avez-vous progressé dans ces domaines ? Qu'en est-il de votre stratégie de développement international ? Comment le projet de liaison Charles de Gaulle Express avance-t-il, et comment s'insère-t-il dans le Grand Paris ? Quelles sont vos relations avec l'État actionnaire et les collectivités partenaires ? Nos premiers échanges, qui avaient eu lieu peu après votre prise de fonctions, avaient été très constructifs ; nul doute que votre propos suscitera des interrogations de mes collègues.

**M. Augustin de Romanet, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président-directeur général de la société Aéroports de Paris (ADP).** – Sans vouloir singer Fernand Braudel, la proximité d'un aéroport est aussi capitale au XXI<sup>ème</sup> siècle pour la puissance d'une ville que celle d'un port dans l'Antiquité ou d'une gare au XIX<sup>ème</sup>. Le bruit causé par les avions diminuant, les aéroports, qui ceinturaient les villes au siècle passé, ont tendance à se rapprocher des centres.

Il n'y a pas de grandes capitales sans grands aéroports. Ils forment un nœud de connexions aussi bien pour les voyageurs que pour le fret. L'importance du tourisme n'est plus à démontrer : avec 10 % du PIB mondial et 102 millions de salariés, le secteur dépasse désormais l'automobile, la métallurgie ou la chimie. Chaque million de passagers supplémentaire représente 4 500 emplois directs et indirects ; 100 000 tonnes de marchandises supplémentaires supposent 1 000 salariés de plus.

Les ingénieurs des années 1960-1970 avaient conçu un système aéroportuaire parmi les meilleurs en Europe : quatre pistes à Roissy, deux à Orly et trois au Bourget. Charles de Gaulle est le *hub* le mieux connecté d'Europe : il offre 25 000 facultés de correspondances en moins de deux heures par semaine contre environ 10 000 chez nos principaux concurrents. Orly, dont le trafic n'est limité qu'à raison du plafond instauré, est promis à un bel avenir. Enfin, Le Bourget est le premier aéroport d'affaires d'Europe avec 55 000 mouvements par an.

ADP représente la première capitalisation boursière mondiale dans son secteur : environ 10 milliards d'euros ; c'est la quarantième capitalisation française. Nous sommes 40 % au-dessus de la deuxième entreprise, l'allemand Fraport.

Faisons prospérer cet héritage pour le bien de l'économie francilienne, pour celui de l'économie française. D'après une étude du BIPE en 2010, les retombées d'ADP équivalent au PNB de la Lituanie ou du Ghana.

Ces vingt derniers mois, j'ai engagé le dialogue pour une meilleure insertion dans les territoires ; j'ai mis l'accent sur l'amélioration des accès – ne pas renforcer ce maillon faible mettrait en péril la plateforme – et, à la suite de mon prédécesseur, j'ai insisté sur l'accueil des voyageurs dans une maison d'ingénieurs, traditionnellement plutôt tournée vers la construction de pistes et de terminaux.

Après la construction de commerces lors de l'entrée en bourse de 2006, l'effort a été porté sur l'accueil et l'hospitalité depuis 2010. La prospérité d'Air France en dépend intrinsèquement et, donc, la nôtre puisque la compagnie est notre principal client. Le 1<sup>er</sup> juillet, nous avons ainsi décidé, ce qui sera une première en Europe, d'équiper le *hub* en wifi gratuit : un investissement assez coûteux, mais tout à fait essentiel pour les passagers. En 2013, nous avons d'ailleurs enregistré une hausse historique du taux de satisfaction : plus 2 % pour atteindre 88 %, quand nous peinions à gagner 0,15 à 0,20% auparavant.

Améliorer les conditions d'accueil des voyageurs ne peut se faire depuis le boulevard Raspail. Je m'en suis rapidement rendu compte après mon installation, quand bien même j'étais décidé à ne pas me laisser dicter mes choix. Dès le matin, le passager est pris dans les embouteillages, à l'entrée de l'aéroport il doit zigzaguer entre des files de taxis, de voitures de tourisme avec chauffeurs et de bus pour débarquer ses valises, patienter devant les comptoirs d'embarquement puis aux postes d'inspection et de contrôle et, enfin, devant la police aux frontières... Il m'a fallu un an et demi pour m'apercevoir que nous laissons des familles attendre une journée entière dans des terminaux de compagnies à bas coût sans une bouteille d'eau. Voilà pourquoi j'ai voulu déménager notre siège à Roissy-Charles de Gaulle ; nous y perdons en confort, mais la décision était nécessaire. Elle implique un changement de culture d'entreprise, dont nous pourrions débattre des heures.

Après la priorité donnée aux clients, une gestion plus rigoureuse des dépenses de fonctionnement et d'investissement. À mon sens, limiter la hausse des redevances est indispensable car, derrière, il y a des compagnies. Nous en sommes solidaires, même si certaines d'entre elles ont tendance à surpondérer l'importance de nos redevances par rapport à leurs véritables charges d'exploitation. Pour notre principal client, le montant des redevances aéronautiques demeure faible comparé aux coûts de personnel et de carburant : 430 millions contre 7 milliards, de sorte qu'une hausse de 1 % des redevances est égale à 0,6 % des frais de personnel ou à 1 h 03 de travail. Grâce à un plan d'économies, nous avons

réussi à ramener la progression des charges d'ADP de 7,3 % en 2012 à moins de 2,7 % en 2013.

Quant à l'effort sur l'investissement, j'ai trouvé en arrivant 150 millions de dépenses de plus que prévu dans le contrat entre l'État et l'entreprise. De fait, on raisonnait sur l'excédent brut d'exploitation avant investissement, or l'amortissement pèse sur le compte de résultats. J'ai coupé 150 millions dans les dépenses sans amoindrir la qualité du service.

Conformément à l'engagement pris en 2010, nous avons lancé un plan de départs volontaires que le précédent gouvernement avait refusé. Il s'est accompagné du recrutement de 120 agents d'accueil, parce que nous ne pouvons pas sous-traiter ce qui forme le cœur de notre métier, et de 100 agents de maintenance chargés d'effectuer les réparations de plomberie, de chauffage et d'électricité afin de ne pas dépendre de prestataires dont la spécialité est de mettre quinze jours à trouver l'origine d'une panne.

ADP a clarifié sa stratégie internationale. Quand j'ai rejoint l'entreprise en 2012, nous possédions des poussières d'empire et des confettis : à Madagascar, en Guinée, à l'île Maurice, mais aussi au Mexique. Pour dire les choses avec pudeur, la gestion de notre filiale d'ingénierie, ADPI, laissait entrevoir des marges de progression immenses, en particulier sur le plan du respect des règles déontologiques et de la gestion financière. Nous y avons mis bon ordre. Cependant, je n'envisagerai jamais de me séparer de cette activité.

L'entreprise avait également réalisé une opération très chanceuse en Turquie. Nous avons investi dans la gouvernance et le contrôle de l'aéroport pour atteindre 38 % du capital, cela nous évitera de nous laisser entraîner dans des opérations hasardeuses. Pour être déjà présent à Ankara, Istanbul et Izmir, nous avons le sentiment de pouvoir remporter l'appel d'offres du troisième aéroport d'Istanbul : l'objectif de ce projet pharaonique était de recevoir 150 millions de passagers quand le premier au monde, Atlanta, en reçoit 98 millions. À regarder de près les chiffres, nous avons finalement résisté à la bulle des infrastructures et à la surenchère et nous avons bien fait : l'aéroport est parti à 22 milliards d'euros ; résultat, aucune banque ne veut mettre la main à la poche pour le financer.

Notre but est de projeter notre savoir-faire en matière de conception et de construction d'aéroports sous quatre conditions : des synergies au sein du groupe, le contrôle de l'aéroport, une croissance à un rythme 1,5 fois plus rapide que celle attendue à Paris et une rentabilité correspondant aux attentes des investisseurs.

L'insertion dans les territoires est extraordinairement importante pour ADP. Nous apportons tout notre soutien au projet du Grand Paris, les nouvelles lignes 14 et 17 qui rejoindront Paris et Orly ne concurrencent pas le Charles de Gaulle Express que nous avons relancé de manière très volontariste, cela renforcera l'écosystème. Nous avons d'ailleurs décidé de financer l'accès routier par l'est à hauteur de 2 millions d'euros plutôt que d'attendre que toutes les sous-commissions administratives se réunissent. Il le faut : la route à deux voies est embouteillée en permanence. Cela a payé : l'État, qui l'avait d'abord refusé, a réévalué le projet à 4 millions et accepté d'investir la moitié. Charles de Gaulle Express est vital pour l'avenir de la plateforme : avec Aéroville, le projet Europa City et la croissance naturelle du trafic à Roissy, 130 à 140 millions de personnes transiteront par ces routes dans quelques années contre 60 millions actuellement.

Les investisseurs sont satisfaits de voir le cours d'ADP évoluer plus vite que les indices de référence. L'action est passée de 56,50 euros à mon arrivée à 101 euros aujourd'hui, soit un gain de valorisation de 4,2 milliards.

Ce résultat, nous le devons aux salariés d'ADP. Par leur professionnalisme, et il s'observe jusqu'au plus bas de l'échelle des responsabilités, ils sont des cousins des soldats de l'armée de l'air. Nos collaborateurs sont très engagés dans leur métier, leur faculté de mobilisation est excellente. Ajoutez-y le sens du détail et l'attention au client qui se développe, et vous obtiendrez un bon cocktail pour la progression de l'entreprise.

Dans les soixante prochains mois, nous axerons notre action sur le renforcement de la compétitivité des aéroports parisiens. Nous pourrions nous contenter de nous installer dans la guérite d'un monopole naturel et de toucher les péages. Ce serait oublier la concurrence des autres *hubs* et celle des autres modes de transport que sont le train et la route que des voyageurs préfèrent pour s'épargner le stress des contrôles. L'aéronautique, il faut en avoir conscience, croît deux fois plus vite dans le monde que le PIB. La France a des atouts pour capter cette croissance mondiale au profit de la croissance domestique avec son triple A : un grand constructeur d'avions, une grande compagnie nationale et le plus grand groupe aéroportuaire au monde. Pour conquérir des parts de marché, nous allons chercher les clients. Au premier semestre, seize nouvelles compagnies ont rejoint ADP, dont Jet Airways et une compagnie mongole, Hunnu Air. Loin de nuire à notre principal client, nous attirons à lui la diaspora mongole de Los Angeles en ouvrant une liaison directe avec Oulan-Bator. Les Français, qui sont au cœur du monde aérien et peuvent se rendre en Asie ou en Amérique directement l'oublie trop souvent, les autres voyageurs doivent effectuer une correspondance quelque part, les avions de ligne les plus performants parcourant seulement 12 000 km.

En début de mandature, notre activité sera principalement tournée, avec la négociation du contrat de régulation économique, vers l'optimisation du hub de Paris. Grâce à cela, nous espérons un rythme de croissance des passagers aussi rapide qu'actuellement : je rendrai publics les chiffres prochainement.

L'aéroport est considéré comme une commodité, comparable à une gare ou à une station de taxi. Le voyageur en attend des services de base, pas davantage. S'il parvient à prendre son avion, il est déjà satisfait. Nous aiderons les compagnies aériennes à capter le plus de clients possible en faisant en sorte que les voyageurs, sitôt la porte du terminal passée, soient pris en charge, orientés vers les comptoirs d'enregistrement par des agents d'accueil et franchissent au plus vite les poste de sécurité et de la police aux frontières. De nombreuses personnes, qui doivent se rendre dans un autre aéroport afin de poursuivre leur voyage, musardent dans les commerces et ratent leur correspondance en toute bonne foi parce qu'on ne leur a pas annoncé que le bus partait... Les clients chinois sont plongés dans le désarroi le plus total : pas le moindre idéogramme à l'aéroport. Nos amis d'Asie sont nombreux à reculer devant un séjour en Europe face à l'humiliation que représentent ces dix premières minutes seuls, perdus dans les voies de débarquement, avant de retrouver le tour opérateur qui les emmènera dans le restaurant chinois voisin. Je tiens également beaucoup à installer des photographies magnifiant la France dans tous nos couloirs ; l'exposition des villes d'art et de patrimoine françaises que nous avons exposée après que je l'ai vue sur les grilles du jardin du Luxembourg a enthousiasmé les voyageurs se rendant en Allemagne. Charles de Gaulle Express, enfin, sera capital pour l'accueil des passagers.

Pas de stratégie internationale motivée par l'ego, pour le plaisir de planter son drapeau dans un pays exotique. Nous avons récemment perdu le Brésil et la Turquie, nous nous en réjouissons : à y réfléchir, ce n'étaient pas de bonnes opérations. En revanche, nous sommes candidats pour la rénovation de La Guardia, que le vice-président américain Joe Biden a qualifié d'aéroport du tiers monde. Nous réfléchissons également, avec Vinci, pour doubler la capacité de l'aéroport de Santiago du Chili, ce pays est très sûr. L'idée est bien de projeter notre savoir-faire à l'étranger. Et du savoir-faire, nous en avons. Voyez à Berlin : ils ont souffert mille maux, l'ouverture de l'aéroport a dû être reportée de cinq ans. Exporter nos services le plus possible, nos capitaux le moins possible, voilà notre stratégie. Elle est prudente car tout dépend, les tarifs étant régulés, de la connaissance politique du terrain.

Le développement d'ADP doit bénéficier à toutes les parties prenantes et, d'abord, aux communes à proximité des aéroports. Nous entretenons des relations étroites avec l'Acnusa et travaillons avec la DGAC pour réduire les nuisances sonores dans les zones les plus peuplées. Nous incitons les compagnies à augmenter leur taux de remplissage afin de diminuer le nombre de leurs mouvements. Grâce à cela, l'indice de bruit a baissé de 25 % en une dizaine d'années. Notre attention à l'environnement est reconnue : nous sommes la seule entreprise aéroportuaire classée parmi les 100 premières en matière de responsabilité sociétale des entreprises (RSE) – nous occupons même le quarantième rang. Cela demeure perfectible, évidemment. Nous avons créé un système de bus intelligents avec Kéolis pour les salariés de la plateforme : un simple coup de téléphone à 4 heures du matin, et on les emmène au travail. Ceux qui habitent dans des endroits excentrés et travaillent à des horaires atypiques ont droit à un forfait de location entretien de la voiture à hauteur de 100 euros par mois.

Souci du bruit, souci de la biodiversité, souci de créer de l'emploi à proximité, souci des salariés, également : je compte amplifier notre forte appétence pour l'actionnariat salarié durant mon deuxième mandat.

Pour les clients, nous voulons les prix les plus bas et les plus intelligents. L'opposition que certains voudraient créer entre aéroports et compagnies aériennes par simplicité n'a pas lieu d'être : nous dépendons les uns des autres. Si nos courts courriers sont plutôt attractifs, il reste des marges de progression sur les longs courriers.

Enfin, les actionnaires continuent de nous manifester leur confiance, à commencer par l'État qui détient 50,6 % du capital. Nous signerons avec lui un nouveau contrat de régulation économique en juillet 2015, auquel sera adossé un plan stratégique et qui fera l'objet d'un document public de consultation en janvier prochain. Les négociations débuteront en septembre. Ce sera le moment de calibrer le bon niveau d'investissement. Si c'était Noël, nous dépenserions 7 milliards ! Il faudra raisonnablement diviser cette somme par deux d'autant que des pistes sont à rénover à Orly et que des investissements de capacité seront nécessaires à Roissy-Charles de Gaulle en 2025. D'ores et déjà, sans même avoir dépensé un sou, nous savons qu'il faudra consacrer 1,6 milliard d'euros à l'entretien des pistes et des terminaux et à la mise aux normes des équipements de contrôle.

Avec Air France, nous discutons de l'amélioration du service rendu aux clients des lignes nationales. Laurent Wauquiez, que j'ai reçu récemment, m'a expliqué que les voyageurs arrivant du Puy ne sont plus au contact de l'aéroport : débarqués au large, ils sont ramenés au terminal en bus. Notre client Hop! m'a présenté une requête très substantielle. Encore une fois, le père Noël pourrait nous offrir un nouveau terminal dédié aux lignes nationales, mais il y a d'autres solutions... En tout cas, la qualité de certaines lignes de province s'est dégradée, cela est certain, et il faudra y remédier.

Monsieur le président Vall, vous pouvez compter sur mon engagement, il sera total lors de mon deuxième mandat si vous voulez bien me renouveler votre confiance.

**M. Raymond Vall, président.** – Je vous remercie d’avoir tracé ces perspectives.

**M. Michel Teston.** – A propos des redevances aériennes, le ministre en charge des transports a fait état il y a un an de sa volonté d’un partage plus équitable du risque entre aéroports et compagnies aériennes. Votre situation financière est excellente, vous l’avez rappelé. Quel effort êtes-vous prêt à fournir dans la négociation ? Cela renforcerait votre attractivité, pour l’ensemble des compagnies aériennes.

Les travaux du futur Charles de Gaulle Express, qui reliera l’aéroport à la gare de l’Est en vingt minutes, commenceraient en 2017 pour s’achever en 2023. Toutefois, une nouvelle polémique se développe autour du prix du billet. Le ticket à 24 euros semble très cher par rapport au coût des transports franciliens. Comment assurer un juste équilibre ?

L’État a annoncé vouloir céder ses parts dans l’aéroport de Toulouse-Blagnac ; demain, ce sera Bordeaux et ainsi de suite. Les aéroports régionaux craignent l’arrivée d’investisseurs privés. ADP compte-t-il y prendre des participations ?

**M. Marcel Deneux.** – Un grand merci à M. de Romanet et à notre président de commission. Cette dernière audition est pour moi un vrai bol d’air. Enfin, dans le secteur public, un manager en place qui réussit. Bravo pour cet exposé clair et lucide !

**M. Raymond Vall, président.** – Après avoir entendu le président de la RATP, Pierre Mongin, je dirais plutôt que cette audition est un deuxième bol d’air !

**M. Marcel Deneux.** – Une ouverture de capital serait une possibilité. Vous qui êtes un grand serviteur de l’État, l’envisagez-vous ou considérez-vous essentiel que l’État reste majoritaire à votre capital ?

En bon picard, je ne peux m’empêcher de vous interroger sur l’aéroport de Beauvais. Est-il oui ou non utile, vous fait-il concurrence ? Pour finir, une suggestion : renforcez votre communication, j’ai appris de votre bouche cet après-midi de nombreuses choses que j’aurais déjà dû savoir.

**M. Henri Tandonnet.** – Passagers, compagnies, actionnaires, riverains..., vous n’avez oublié personne. Vous demande-t-on une participation pour les accès ? Pour venir d’Agen en avion, je constate une dégradation du service : nous arrivons désormais en bout de piste à Orly Ouest. Plutôt que de construire un nouveau terminal, mieux vaudrait rétablir le débarquement à Orly Sud.

**Mme Hélène Masson-Maret.** – Monsieur, votre bilan est aussi extraordinaire que votre exposé dynamique. La beauté de votre image sur les aéroports qui sont aux villes ce que les ports étaient aux cités antiques, ne doit pas nous faire oublier la pollution sonore et atmosphérique occasionnée par les avions. Vous qui déclarez dans les médias vouloir créer un exemple de ville connectée, quels partenariats imaginez-vous avec les collectivités avoisinantes pour améliorer le cadre de vie et le bien-être des habitants ? Enfin, comment améliorer la situation dans les zones d’attente ? L’association France Terre d’asile en parle beaucoup ces temps-ci.

**M. Benoît Huré.** – J’ai écouté avec beaucoup d’intérêt le bilan de cette belle société qui fait la fierté de la France. Quelle est la capacité physique d’accueil de Roissy-Charles de Gaulle ? Qu’en est-il du troisième aéroport parisien ? Les collectivités se sont beaucoup engagées dans le projet Vatry- Champagne qu’on appelle parfois Paris- Vatry.

Quand j’étais étudiant, on construisait l’aéroport de Roissy au milieu des champs. Quarante ans après, la ville l’encercle. Pensez-vous que ce phénomène se reproduira à chaque nouvelle implantation ?

**M. Augustin de Romanet** – Monsieur Teston, la loi dispose que le rendement des actifs aéroportuaires doit équivaloir au coût du capital. Le premier est de 3 %, le second de 6%. Le contrat de régulation économique devrait nous demander de rapprocher les deux chiffres. Deux solutions pour y parvenir : augmenter les recettes, diminuer les dépenses. Notre idée est plutôt de modérer la hausse des tarifs et d’optimiser les investissements en redéployant les compagnies pour accueillir 80 millions de passagers contre 62 aujourd’hui. Nous avons des efforts à entreprendre dans la gestion d’ADP, nous en sommes conscients ; nous en discuterons avec l’État.

Les travaux de Charles de Gaulle Express, conduits par ADP et RFF, débiteront en 2017 à condition que le projet soit validé par le Conseil d’État et la Commission européenne. Ils ne seront pas financés par l’impôt sauf la contribution résiduelle d’un euro par passager en 2023. Le prix du billet sera moins cher qu’à Heathrow. Entre vingt minutes de trajet en train et deux heures trente dans la voiture, les voyageurs auront vite fait leur choix. Le surcoût pour les salariés de la plateforme sera financé par les compagnies.

ADP envisage d’entrer au capital des aéroports régionaux, je ne peux en dire davantage pour le moment.

Monsieur Deneux, merci pour vos encouragements. L’ouverture du capital n’est pas nécessaire, la maison dispose de suffisamment de *cash flow*. Notre taux d’endettement est de 78 %. Certains, qui le jugent trop faible, nous incitent à être plus aventureux. Que voulez-vous, la mode est à la dette. Je préfère devancer celle de demain et conserver le A+ que nous a décerné Standard & Poor’s.

Je suis un ami du marché qui se développe. Beauvais, avec Ryanair, y participe ; tant mieux. Le modèle économique reste toutefois fragile : il y a six mois, la compagnie a décidé d’un coup de déplacer une centaine d’avions de Charleroi à Bruxelles...

Je retiens votre suggestion sur notre communication. Le 11 juillet dernier, nous avons réuni au Conseil économique, social et environnemental, 1 200 personnes du monde des constructeurs, des aéroports et des compagnies aériennes. C’était une première : autrefois, l’élite, qui travaillait dans les airs, ne se mélangeait pas à la plèbe qui s’activait à terre.

En effet, Monsieur Tandonnet, je n’oublie personne, parce que le transport dépend de la solidité du maillon le plus faible. Lors de ma précédente audition, je m’étais élevé contre la théorie du « pas nous-pas nous ». Aussi nous intéressons-nous à tout notre écosystème plutôt que de rejeter la responsabilité sur les autres. Toutes les routes d’accès à Roissy sont à notre charge, ce qui représente un réseau de plusieurs centaines de kilomètres qu’il faut entretenir, déneiger. Nous avons également financé l’accès par l’est. Nous avons effectivement accepté que la ligne d’Agen passe d’Orly Sud à Orly Ouest quand Hop! a

souhaité regrouper ses vols ; cependant, si elle veut revenir au sud, nous pourrions regarder cela.

Mme Masson-Maret m'a posé une question parmi les plus difficiles qui soit, ne serait-ce que parce que la pollution atmosphérique tient bien plus au trafic routier sur les voies d'accès aux aéroports qu'aux avions. Selon Airparif, 6 % des émissions d'azote, 2 % des microparticules et 1 % des composés volatils non métalliques en Ile-de-France sont imputables aux plateformes aéroportuaires. Je ne dispose pas de statistiques me donnant à penser que les pollutions liées aux avions présentent une menace pour la santé. Votre question me conduira cependant à mener mon enquête.

Les communes, qui auront de moins en moins d'argent, vivront avec une activité économique de plus en plus profitable. J'ai clairement l'idée que nous investissons plus dans la fourniture d'équipements sportifs ou socioculturels afin de parfaire notre insertion dans l'environnement. En outre, nous essayons d'aider l'État à améliorer le rapport coût-efficacité des aides à l'insonorisation. En termes diplomatiques, je suis favorable à un ticket modérateur, de manière à ce que les caisses ne se vident pas trop vite. Bien que nous ne soyons que gestionnaires de la TNSA, notre devoir est de tirer la sonnette d'alarme.

La zone d'attente relève de l'État, qui a délégué un préfet sur place. Je n'ai pas de vision des améliorations à apporter à une situation dont je sais qu'elle est mauvaise. Je suis prêt à vous rencontrer si vous avez des observations particulières à présenter, car le sujet me préoccupe.

La ville connectée, c'est notre système de bus intelligents, c'est le wifi gratuit sur toute la plateforme. Le but est de disposer en 2050 d'une plateforme desservie par des modes de transports doux, véhicules électriques et vélos que l'on prendrait à des parkings installés en périphérie de la ville aéroportuaire. Le chemin est long, mais nous travaillons à l'ouvrir.

Monsieur Huré, bonne nouvelle, nous n'aurons jamais besoin d'un troisième aéroport parisien, même en 2018. Bien sûr, Charles-de-Gaulle sera saturé en 2050, mais avec les plateformes de Vatry, qui est sous-utilisée, Lille-Lesquin et Metz à moins d'une heure de TGV de Paris, la question n'a plus lieu d'être. Roissy a d'ailleurs une capacité de 80 millions de passagers et en accueille pour l'instant 62 millions ; ses pistes peuvent en desservir jusqu'à 120-130 millions, soit plus que le double de la plateforme actuelle.

L'aéroport dans les villes ? Cette évolution me semble inéluctable. Je viens de recevoir un maire me demandant s'il ne serait pas possible de construire malgré le plan d'exposition au bruit. La tendance naturelle est de se regrouper pour bénéficier de la mutualisation des services. Aussi nous faut-il organiser le mouvement au mieux. Voilà même pourquoi je suis si enthousiaste à l'idée de transférer notre siège à Charles-de-Gaulle : au moins nous parlerons de ce que nous connaissons plutôt que de parler du boulevard Raspail, à l'ombre de la statue du lion de Belfort.

**M. Raymond Vall, président.** – Je vous remercie vivement, monsieur le Président, tant pour votre exposé liminaire que pour vos réponses précises à toutes les questions. Il ne me reste plus qu'à vous raccompagner avant que nous procédions au vote.



## **Vote sur la proposition de nomination du président directeur général de la société Aéroports de Paris (ADP)**

La commission procède au vote puis sur la candidature de M. Augustin de Romanet de Beaune aux fonctions de président-directeur général de la société Aéroports de Paris, en application de l'article 13 de la Constitution.

**M. Raymond Vall, président.** – Voici les résultats du scrutin : 9 voix pour sur 9 votants.

## **Audition de Mme Christine Noiville, candidate proposée aux fonctions de Présidente du Haut Conseil des biotechnologies**

*La réunion est ouverte à 17 heures.*

**M. Raymond Vall, président.** – En application de l'article 13 de la Constitution, nous entendons Mme Christine Noiville, candidate proposée aux fonctions de présidente du Haut Conseil des biotechnologies, instance créée par la loi du 25 juin 2008. Nous procéderons immédiatement après au vote et à son dépouillement, puisque l'Assemblée nationale a déjà entendu Mme Noiville, en début d'après-midi, et nous attend pour le faire. Je vous rappelle qu'il ne pourrait être procédé à la nomination de Mme Noiville si l'addition des votes négatifs de chaque commission représentait au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les deux commissions.

Madame Noiville, vous êtes une spécialiste reconnue des questions relatives aux liens entre le droit et les évolutions scientifiques. Vous avez présidé pendant cinq ans le Comité économique, éthique et social (CEES) du Haut Conseil des biotechnologies (HCB). Quelle a été votre action à ce poste ? Quels sont vos projets pour cette instance de concertation et d'évaluation ? Quels sont les grands thèmes sur lesquels le Haut Conseil a travaillé et sur lesquels vous pensez que le législateur devra se pencher au cours des prochaines années ?

**Mme Christine Noiville, candidate proposée aux fonctions de présidente du Haut Conseil des biotechnologies.** – C'est un honneur pour moi que le gouvernement ait proposé ma candidature. Je suis juriste de formation, directrice de recherche au CNRS, et je dirige une équipe de recherche, « droit, sciences et techniques », à l'université Panthéon-Sorbonne. Je travaille depuis vingt ans sur les rapports entre la science et le droit, les problématiques du risque, le principe de précaution, l'organisation de l'expertise scientifique, l'alerte, et toutes les questions juridiques liées au développement des biotechnologies comme la brevetabilité du vivant ou les OGM, thématiques d'actualité. J'ai toujours pris soin d'aborder ces questions en chercheur, en répondant à de nombreux contrats et réseaux de recherche nationaux et internationaux pour analyser comment les sociétés s'adaptent aux évolutions scientifiques et techniques. J'ai rédigé de nombreuses publications et travaillé au sein de plusieurs instances comme le comité d'éthique du CNRS ou l'Institut des hautes études pour la science et la technologie.

Il y a cinq ans le Gouvernement m'a confié la présidence du comité économique, éthique et social du Haut Conseil, instance que j'ai contribué à faire vivre, en lien avec Jean-Christophe Pagès, président du comité scientifique. La mission du HCB est délicate. Il ne

s'agit pas d'une instance d'expertise classique mais d'une nouvelle forme d'éclairage du débat public, associant un comité scientifique qui évalue les aspects environnementaux et sanitaires, et un comité économique, éthique et social qui réunit les parties prenantes et se prononce sur les aspects sociétaux. Il a fallu apprendre à mener un dialogue constructif. Cela ne s'est pas fait sans remous. Cinq membres sur vingt-six ont quitté le comité. Cependant le bilan, après cinq ans, est positif : le HCB a rendu de nombreux avis, par exemple sur l'utilisation confinée, la mise en culture des OGM, l'étiquetage des produits ou la coexistence des cultures. Il s'est imposé comme un lieu de réflexion et de débat sur des sujets qui n'avaient jamais été discutés de façon pluridisciplinaire, comme la propriété intellectuelle ou industrielle. Nous avons ouvert une nouvelle voie, en combinant les réflexions scientifique et sociétale. Ce n'est pas un hasard si plusieurs pays observent avec intérêt cet organisme. Le HCB a une raison d'être et doit poursuivre sa mission.

C'est pourquoi je souhaite mettre mon énergie au service de cette instance. Il convient de consolider les acquis, en tirant les leçons des difficultés apparues, et de réfléchir à la place du HCB dans un environnement juridique et politique renouvelé. Je pense à une question comme la mise en culture des OGM. La France a interdit la culture du maïs OGM et la législation européenne évolue pour donner plus de latitude en ce sens aux États. Mais en même temps le Gouvernement français souhaite poursuivre le débat, notamment au sein du Haut Conseil, pour déterminer l'impact socio-économique et agronomique des organismes génétiquement modifiés.

Mon projet est redonner un élan au Haut Conseil des biotechnologies en remettant tous les membres autour de la table, en réintégrant tous les organismes qui ont démissionné. Un nouveau décret va paraître. M. le Foll veut relancer le débat. Je crois qu'une nouvelle présidence peut apporter une dynamique nouvelle. Il faudra aussi fixer un cadre clair au HCB : rôle, missions exactes, règles de procédure.

La légitimité du HCB tient à l'expertise qu'il apporte aux décideurs publics. Il doit monter en compétence dans l'expertise agronomique et socio-économique, enjeu d'autant plus important que l'Europe reconnaît la nécessité d'évaluer ces impacts pour mieux comprendre les avantages et inconvénients des OGM. L'Europe reprend à son compte l'initiative que vous avez prise lorsque vous avez créé le HCB.

Le Haut Conseil doit être davantage proactif. Au cours du premier mandat nous avons travaillé essentiellement au cas par cas et sur saisine du Gouvernement. Si nous devons continuer à assumer notre rôle de conseil, nous devons travailler aussi de manière générique, en établissant une doctrine sur certains sujets récurrents. Inutile de refaire le match à chaque fois ! Cela facilitera le positionnement du HCB sur des problématiques nouvelles. Nous devons mieux apparaître comme un organisme de veille ou de réflexion transversale. Nos auto-saisines sur la propriété industrielle ou la transparence de l'expertise ont eu un large écho, tout comme notre colloque sur la brevetabilité des gènes.

La lisibilité des travaux du HCB peut être renforcée. Ses avis sont d'une grande technicité et font état des positions divergentes, au point d'en devenir parfois difficiles à comprendre. Clarifions le message ! Il convient aussi de renforcer la place du HCB dans le paysage institutionnel français – travailler plus avec le Parlement, en particulier – et mieux l'associer aux débats européens en cours, en tissant des liens avec les instances européennes. Je souhaite le plus tôt possible organiser au HCB des journées d'échanges européennes.

Nouvel élan, renforcement des compétences, proactivité et visibilité, tels sont mes mots d'ordre si je suis nommée présidente. Je crois en avoir la légitimité et la capacité. Je connais bien l'institution. J'ai fait preuve dans mes fonctions de sens de l'écoute et d'autorité. J'ai fait vivre les discussions sans partialité, lancé de nouveaux débats sur des sujets difficiles comme la propriété intellectuelle, et accompagné les évolutions de la société. Je continuerai dans cette voie pour que l'expertise soit reconnue et respectée et que le débat demeure constructif et de haut niveau.

**M. Michel Teston.** – Jean Bizet et plusieurs de nos collègues ont déposé une proposition de loi constitutionnelle visant à modifier la Charte de l'environnement pour inclure au sein du principe de précaution un principe d'innovation. Ils considèrent que le principe de précaution constitue un frein à la recherche. Une majorité de sénateurs l'a adoptée...

**M. Jean Bizet.** – Par 290 voix contre 44 !

**M. Michel Teston.** – Certains ne l'ont pas votée, inquiets des conséquences éventuelles sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel, par exemple sur les huiles et gaz de schiste ou sur les OGM. La jurisprudence restreint-elle trop l'innovation et la recherche en tenant compte du principe de précaution, principe pourtant d'ordre purement procédural ? Ce principe est-il reconnu au niveau mondial ? La jurisprudence internationale est-elle en voie d'harmonisation ?

**M. Jean Bizet.** – Avec Michel Teston nous partageons le même combat, que nous menons par des voies différentes...

J'ai été membre du Haut Conseil pendant dix-huit mois avant de démissionner. Je salue votre travail au sein du Comité économique, éthique et social. Je témoigne de votre capacité d'écoute et de votre autorité. Votre tâche n'était pas facile. Vous avez accompagné les premiers pas de cette instance. J'avais connu auparavant la commission du génie biomoléculaire, issue de la loi de 2005. Je regrette la dérive, dans laquelle vous n'êtes pour rien, de certains membres du comité d'éthique qui empiétaient sur le comité scientifique alors que le législateur a souhaité séparer les deux, le comité scientifique émettant un avis scientifique et le comité économique, éthique et social, statuant sur la pertinence de l'utilisation et l'acceptabilité des nouvelles biotechnologies. De même, je regrette la composition du comité économique, éthique et social. Il travaillerait mieux si celle-ci était plus équilibrée. Pour cela il faudrait un nouveau règlement...

Je salue votre action sur la propriété intellectuelle et en particulier sur les gènes natifs, question fondamentale. Si nous n'y prenons garde, nous risquons de favoriser une appropriation du vivant. Au Sénat, nous avons été en avance et nous avons mis des garde-fous lors de la transposition de la directive. Toutefois certaines entreprises multinationales ont tendance à vouloir breveter la plante entière dès lors qu'elle contient un gène qu'elles ont découvert. Je n'ai pas été choqué, à la différence de Bruno Lemaire, par l'évolution de la législation communautaire. La France a pris la décision de ne pas autoriser les mises en culture d'OGM, même si, le commerce international étant ce qu'il est, nous en consommerons toujours... L'évolution communautaire aura le mérite de mettre fin à l'hypocrisie. Viendra un temps où les biotechnologies seront considérées comme un moyen normal d'évolution de la sélection variétale.

Je suis partisan du maintien du HCB, en dépit de ses imperfections. Il correspond à l'évolution de notre société qui réclame du dialogue, de l'écoute. Ce n'est pas toujours facile. Je salue votre volonté de faire de ce conseil une instance de veille et de prospective, comme à l'étranger, tout en participant au débat européen et international. La loi sur l'avenir de l'agriculture ne répond pas aux enjeux à venir de l'agriculture et de l'agroalimentaire. La question de la propriété des gènes natifs est une épée de Damoclès. J'ai toujours été hostile à la brevetabilité du vivant. Seul le triptyque gène-fonction-application est brevetable. Soyons vigilants. Les grandes entreprises semencières sont souvent françaises. Ne fragilisons pas notre génothèque au profit des agrochimistes. Je soutiens votre candidature. Je suis certain que vous saurez encadrer les deux comités.

**M. Marcel Deneux.** – Je partage l'avis de Jean Bizet. J'ai été désigné au HCB mais, en raison de péripéties juridiques, n'y ai jamais siégé. J'ai néanmoins suivi ses travaux. Il apporte à la société une nouvelle forme d'éclairage sur des problèmes scientifiques et techniques auxquels l'opinion n'est pas préparée. Cela explique les difficultés rencontrées et vous êtes certainement la mieux placée pour diriger cet organisme. Vous avez l'autorité souriante et l'expérience requise. Peu sont aussi crédibles que vous. Je voterai des deux mains en faveur de votre candidature.

**Mme Christine Noiville.** – Vous m'avez remerciée pour avoir lancé une réflexion sur les gènes natifs. À mon tour, je vous remercie car le Sénat a travaillé sur la question et a même adopté une résolution. Il s'agit de l'un des thèmes – non pas le génie génétique mais la notion globale de biothèque – sur lesquels il est urgent que le législateur, national et surtout européen, se prononce.

Je suis, depuis longtemps, favorable au principe de précaution sur lequel je travaille depuis vingt ans. Il s'agit d'un outil, parmi d'autres, précieux pour anticiper les risques environnementaux et sanitaires. Je me réjouis qu'il soit inscrit dans la Constitution. Mais il est mal compris, mal appliqué. Il suscite des incertitudes quant à son incidence sur la recherche et l'innovation. Pourquoi ne pas écrire un guide, une sorte de *vade-mecum* à l'intention de ceux chargés de le mettre en œuvre ? Celui-ci s'inspirerait de la jurisprudence, pléthorique et très construite, fondée sur trois piliers : le principe de précaution ne rime pas avec moins de science, mais au contraire avec davantage de recherche scientifique ; il ne correspond pas à la recherche du risque zéro ; il ne s'agit pas d'un principe d'inaction mais bien d'action. La définition de la Charte de l'environnement est bonne mais il faut désormais la préciser. Le temps est venu de reprendre le débat. Certains proposent de contrebalancer le principe de précaution par un principe d'innovation. Est-ce utile ? Les principes de liberté de la recherche et de liberté d'entreprendre constituent déjà des contrepoids. En revanche il serait judicieux de préciser que le principe de précaution n'est pas contraire à l'innovation.

Ce principe est-il partagé au niveau mondial ? S'il existait une solution clef en main, nous le saurions ! Cette question fera l'objet d'un colloque de mon centre de recherche en octobre. Je vous en tiendrai informés. On entend tout et son contraire. Mais certains pays appliquent le principe de précaution sans le dire. Ainsi des États-Unis, en apparence très réticents, et qui pourtant disposent d'une législation tout à fait conforme à l'esprit de ce principe. De même il est erroné de dire que l'Organisation mondiale du commerce ne reconnaît pas le principe de précaution ; la réalité est plus nuancée.

**M. Raymond Vall, président.** – Nous vous remercions. Vous nous avez convaincus.

## **Vote sur la proposition de nomination de la Présidente du Haut Conseil des biotechnologies**

La commission procède au vote puis au dépouillement du scrutin portant sur la candidature de Mme Christine Noiville aux fonctions de présidente du Haut Conseil des biotechnologies, en application de l'article 13 de la Constitution.

**M. Raymond Vall, président.** – Voici les résultats du scrutin : 7 voix pour sur 7 votants.

*La réunion est levée à 17 h 40.*

**Mercredi 23 juillet 2014**

- Présidence de M. Michel Teston, vice-président -

### **Taxis et voitures de transport avec chauffeur – Examen des amendements au texte de la commission**

**La commission examine les amendements sur le texte n° 742 (2013-2014), adopté par la commission, sur la proposition de loi relative aux taxis et aux voitures de transport avec chauffeur.**

*La réunion est ouverte à 10 h 05*

**M. Michel Teston, vice-président.** – Mes chers collègues, le Président Raymond Vall m'a demandé de bien vouloir le suppléer pour cette réunion, il vous prie d'excuser son absence. Nous avons à examiner ce matin vingt-deux amendements sur le texte adopté par la commission, sur la proposition de loi relative aux taxis et aux voitures de transport avec chauffeur. Ils seront examinés cet après-midi en séance.

**M. Charles Revet.** – J'avais pu manifester un certain agacement la semaine dernière à l'occasion de l'examen de ce texte, je tiens à préciser qu'il tient surtout à l'extrême brièveté des délais qui nous sont laissés pour amender. L'approche de la fin de la session explique sûrement cette précipitation assez regrettable.

**M. Jean-Jacques Filleul, rapporteur.** – Nous aurions tous préféré avoir plus de temps, nous faisons au mieux...

**Mme Anne-Marie Escoffier.** – J'avais moi aussi eu du mal, la semaine dernière, à comprendre l'urgence d'un tel texte, et les consultations que j'ai pu mener comme les contributions que j'ai reçues m'ont convaincue qu'il fallait refuser cette précipitation pour obtenir un texte mieux travaillé et plus équilibré.

**Mme Évelyne Didier.** – Vu l'extrême rapidité des évolutions imposées par les nouvelles technologies au secteur des taxis et VTC, ce texte n'est probablement qu'une étape et le législateur y reviendra sûrement encore. Aujourd'hui, nous sommes attachés à la recherche d'un bon compromis acceptable par tous.

**M. Jean-Jacques Filleul, rapporteur.** – Je vous confirme que ce texte a un objectif modeste face à un problème complexe, et je pense aussi qu’il constitue une étape : au rythme où vont les innovations, le droit est souvent rapidement débordé par les nouvelles technologies.

*Article additionnel après l’article 1<sup>er</sup> bis*

**M. Jean-Jacques Filleul, rapporteur.** – L’amendement n° 6 de Vincent Capo-Canellas vise à interdire la majoration d’une course en fonction du mode de paiement. Il me semble que cet amendement est en réalité satisfait et n’apporterait rien au droit existant.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 6.*

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

**M. Jean-Jacques Filleul, rapporteur.** – L’amendement n° 22 vise à prévoir que le rapport remis par le Gouvernement au Parlement sur l’utilisation du nouveau registre de disponibilité des taxis par les chauffeurs, fasse également état de l’évolution de la demande dans ce secteur. Je suis favorable à cet amendement, qui à mon sens apporte une précision utile.

**M. Charles Revet.** – Mais, en termes de procédure, si nous adoptons tout à l’heure les amendements sur lesquels le rapporteur émet ici un avis favorable...

**M. Jean-Jacques Filleul, rapporteur.** – ...nous ne nous dirigeons plus vers un vote conforme, en effet. Depuis la réunion de la semaine dernière, nous avons bien mesuré ici certaines réticences et les demandes ont été fortes, sur tous les bancs, pour arriver à un texte de meilleure qualité, plus travaillé et mieux équilibré.

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 22.*

*Article 3*

**M. Jean-Jacques Filleul, rapporteur.** – L’amendement n° 15, présenté par Laurence Cohen et les membres du groupe CRC, vise à supprimer le statut de la location-gérance, qui remplace le statut de locataire pour les licences déjà existantes et exploitées sous ce statut.

Cet amendement me semble aller trop loin et risque de déséquilibrer la profession des chauffeurs de taxi.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 15.*

*Article 7*

**M. Jean-Jacques Filleul, rapporteur.** – L’amendement n° 16, présenté par Laurence Cohen et les membres du groupe CRC, propose de supprimer la possibilité de tarification à la durée pour les voitures de transport avec chauffeur.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 16.*

**M. Jean-Jacques Filleul, rapporteur.** – L'amendement n° 10, présenté par Vincent Capo-Canellas, propose de rétablir la possibilité de tarification kilométrique pour les voitures de transport avec chauffeur.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 10.*

**M. Jean-Jacques Filleul, rapporteur.** – L'amendement n° 13 rectifié, présenté par Anne-Marie Escoffier et plusieurs de ses collègues supprime la détermination, par décret, de la durée à partir de laquelle la tarification à la durée peut s'appliquer. Cette précision avait été introduite à l'Assemblée en séance par le rapporteur. L'idée était de mieux distinguer les courses au forfait, que l'on peut raisonnablement calculer à l'avance, et les courses plus longues, pour lesquelles il fallait introduire une modulation qui tienne compte de la durée. C'est également une demande forte des voitures de transport avec chauffeur historiques, qui réalisent très souvent des prestations de longue durée.

Je ne suis donc pas favorable à la suppression de cette précision.

**Mme Anne-Marie Escoffier.** – C'est le renvoi à un décret qui me paraît superflu et donc contestable. La loi, déjà complète sur ce sujet, est suffisante.

**M. Charles Revet.** – Je partage l'avis de notre collègue Anne-Marie Escoffier, d'autant que l'adoption des décrets prend généralement un certain temps.

**M. Michel Teston, vice-président.** – Je ne considère pas, pour ma part, que le renvoi à un décret soit problématique.

**M. Jean-Jacques Filleul, rapporteur.** – Je rappelle que le décret auquel il est fait référence doit fixer la durée minimale de prestation à partir de laquelle la tarification à la durée peut s'appliquer. Or, cette durée minimale n'est pas déterminée par la loi.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 13 rectifié.*

**M. Jean-Jacques Filleul, rapporteur.** – Les amendements n° 9, présenté par Vincent Capo-Canellas, et n° 18, présenté par Charles Revet et les membres du groupe UMP, sont identiques. Ces amendements prévoient que les modifications et ajouts au cours de la prestation, à la demande du client, peuvent être facturés selon des conditions prédéfinies.

L'argument de l'imprévisibilité de certaines courses m'a été longuement présenté lors des auditions que j'ai menées. En pratique, cela ne constitue qu'une part très minime des courses effectuées tant par les taxis que par les voitures de transport avec chauffeur. Sous couvert d'apporter une réponse à des situations exceptionnellement rares, je vois cet amendement comme la porte ouverte à une tarification horokilométrique pour les voitures de transport avec chauffeur.

Je suis donc défavorable aux amendements n° 9 et 18.

**Mme Anne-Marie Escoffier.** – Dans la pratique, il peut arriver de devoir modifier une course en cours de route. Lorsqu'un changement important intervient à la demande du client, il faut qu'une adaptation de la facturation soit prévue. Je m'interroge d'ailleurs : dans une telle situation, les voitures de transport avec chauffeur sont-elles obligées d'attendre quinze minutes avant de reprendre l'itinéraire que le client leur demande de modifier ?

**M. Jean-Jacques Filleul, rapporteur.** – Le délai d’attente de quinze minutes n’est plus imposé, le Conseil d’État ayant invalidé ce dispositif.

J’insiste sur le fait que les amendements proposés par nos collègues font référence à une situation qui ne se produit que très rarement. Un changement sollicité pendant une course reste naturellement possible, mais dans ce cas, les véhicules de transport avec chauffeur doivent proposer un nouveau forfait.

**Mme Évelyne Didier.** – Je ne comprends pas le sens de ces amendements qui remettent en cause la réalité de la notion de forfait. Dans de nombreux domaines, notamment en matière d’assurances, l’option d’une facturation au forfait est proposée.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 9 et à l’amendement n° 18.*

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 1 rectifié.*

**M. Jean-Jacques Filleul, rapporteur.** – L’amendement n° 14, présenté par Anne-Marie Escoffier, Jacques Mézard, Jean-Claude Requier et Robert Tropeano, supprime l’obligation de capacité financière pour les voitures de transport avec chauffeur, au motif qu’elle constituerait une entrave à la liberté d’entreprendre.

Il faut rappeler que la condition de capacité financière consiste, pour une entreprise, à disposer des ressources financières nécessaires pour assurer la mise en marche correcte et la bonne gestion de l’entreprise. C’est un principe sain.

Dire que cela constitue une entrave à la liberté d’entreprendre est faux. C’est une exigence tout à fait ordinaire pour les entreprises, en particulier dans le domaine du transport, qu’il s’agisse du transport routier ou de personnes.

**Mme Anne-Marie Escoffier.** – Cet amendement est présenté dans un souci d’équité, les licences de taxis ayant, à terme, vocation à disparaître.

**M. Jean-Jacques Filleul, rapporteur.** – Les licences de taxis ne seront pas supprimées, mais celles délivrées à l’avenir deviendront incessibles.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 14.*

**M. Jean-Jacques Filleul, rapporteur.** – L’amendement n° 7, présenté par Vincent Capo-Canellas, supprime l’obligation de retour à la base arrière pour les voitures de transport avec chauffeur. Il est identique aux amendements n°s 12 rectifié et 17.

L’obligation de retour, telle que prévue dans le texte de l’Assemblée nationale, consiste à revenir soit au lieu d’établissement de l’exploitant de la voiture, soit dans un lieu, hors de la chaussée, où le stationnement est autorisé. Cette obligation me semble participer de l’équilibre fragile trouvé par les députés sur la question sensible de la maraude. Le retour à la base arrière permet de mieux distinguer entre activités de taxis et activités de voitures de transport avec chauffeur. Je reste pour autant pragmatique. J’ai entendu les objections, notamment de mise en œuvre pratique, soulevées contre le retour à la base arrière. C’est pourquoi, s’il faut aménager cette obligation pour la rendre acceptable par tous, je vous proposerai d’adopter l’amendement n° 8 de notre collègue Vincent Capo-Canellas, qui prévoit



une dérogation au retour à la base pour le véhicule de transport avec chauffeur qui disposerait déjà d'une réservation suivante ou d'un contrat le liant au client final.

**Mme Anne-Marie Escoffier.** – Je n'ai pas cosigné l'amendement n° 12 de mes collègues Philippe Esnol et Jacques Mézard. Le texte adopté à l'Assemblée nationale prévoit que les véhicules de transport avec chauffeur peuvent retourner dans un lieu hors de la chaussée où le stationnement est autorisé, ce qui pourrait notamment leur permettre de stationner dans les parkings privés à proximité des aéroports, sans avoir à subir les files d'attente de plusieurs heures auxquelles sont confrontés les taxis. Toutefois, je m'interroge sur la notion de « client final » prévue dans l'amendement de notre collègue Vincent Capo-Canellas. De quoi s'agit-il exactement ?

**M. Jean-Jacques Filleul, rapporteur.** – Il s'agit du terme consacré dans le secteur de la grande remise.

**M. Charles Revet.** – J'entends dire que les taxis doivent faire la queue aux aéroports. Toutefois, ce n'est pas le cas des taxis que nous commandons à l'avance ! Nous maintiendrons donc l'amendement n° 17.

**M. Jean-Jacques Filleul, rapporteur.** – L'interdiction de la maraude pour les véhicules de transport avec chauffeur est très importante. Cette assurance sera donnée aux taxis par l'obligation de retour à la base. Sans revenir sur ce principe fondamental, l'amendement n° 8 prévoit une dérogation opportune lorsque le véhicule de transport avec chauffeur dispose déjà d'une réservation suivante ou d'un contrat le liant au client final.

**Mme Évelyne Didier.** – La maraude est le sujet central de ce texte. Je ne partage pas la position du groupe UMP.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 7, 12 rectifié et 17.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 8.*

### **Article 8**

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 11.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 19 sous réserve de rectification.*

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 20, 2, 5 et 3.*

*La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 4 et 21.*

**M. Michel Teston, vice-président.** – Nous en avons terminé avec l'examen des amendements sur ce texte.

Je vous précise que la prochaine réunion de notre commission aura lieu le mardi 9 septembre 2014 pour l'audition de M. Philippe Duron, dont la reconduction aux fonctions de Président du conseil d'administration de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) est envisagée par le Gouvernement.

*Les avis rendus par la commission sont repris dans le tableau ci-dessous :*

<b>Article additionnel après Article 1<sup>er</sup> bis</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. CAPO-CANELLAS	6 rect.	Cet amendement vise à interdire la majoration d'une course en fonction du mode de paiement.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> ter</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. CAPO-CANELLAS	22 rect.	Extension du champ du rapport remis au Parlement prévu par l'article 1er ter.	<b>Favorable</b>
<b>Article 3</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme COHEN	15	Cet amendement vise à supprimer le statut de la location-gérance, qui remplace le statut de locataire pour les licences déjà existantes et exploitées sous ce statut.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 7</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme COHEN	16	Suppression de la possibilité de tarification à la durée pour les VTC	<b>Défavorable</b>
M. CAPO-CANELLAS	10 rect.	Rétablissement de la possibilité de tarification kilométrique pour les VTC	<b>Défavorable</b>
Mme ESCOFFIER	13 rect.	Suppression de la détermination, par décret, de la durée à partir de laquelle la tarification à la durée peut s'appliquer	<b>Favorable</b>
M. CAPO-CANELLAS	9 rect.	Introduction de possibilités de modulation du tarif en cours de prestation	<b>Défavorable</b>
M. REVET	18	Même objet que l'amendement n° 9	<b>Défavorable</b>
M. POZZO di BORGIO	1 rect.	Régionalisation de l'activité de VTC	<b>Défavorable</b>
Mme ESCOFFIER	14 rect.	Suppression de l'obligation de capacités financières pour les VTC	<b>Défavorable</b>
M. CAPO-CANELLAS	7 rect.	Suppression de l'obligation de retour à la base arrière pour les VTC	<b>Défavorable</b>
M. ESNOL	12 rect.	Suppression de l'obligation de retour à la base arrière pour les VTC	<b>Défavorable</b>
M. REVET	17	Suppression de l'obligation de retour à la base arrière pour les VTC	<b>Défavorable</b>
M. CAPO-CANELLAS	8 rect.	Amendement de repli sur la suppression du retour à la base arrière	<b>Favorable</b>
<b>Article 8</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. CAPO-CANELLAS	11 rect.	Dérogation à l'interdiction pour les VTC de stationner dans les gares et aéroports	<b>Favorable</b>
M. REVET	19	Amendement quasi identique au précédent	<b>Favorable si rectifié</b>

M. REVET	20	Amendement là encore quasi identique sur la question du stationnement des VTC dans les gares	<b>Défavorable</b>
M. CAPO-CANELLAS	2 rect.	Amendement de suppression de l'interdiction de maraude électronique	<b>Défavorable</b>
M. CAPO-CANELLAS	5 rect.	Réécriture de l'alinéa sur l'interdiction de maraude électronique	<b>Défavorable</b>
M. CAPO-CANELLAS	3 rect.	Précision sur l'interdiction de la maraude	<b>Défavorable</b>
M. CAPO-CANELLAS	4 rect.	Suppression de la notion de disponibilité immédiate ou prochaine	<b>Favorable</b>
M. REVET	21	Suppression de la notion de disponibilité immédiate ou prochaine	<b>Favorable</b>

*La réunion est levée à 11 h 20.*



## COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 2 juillet 2014

–Présidence de M. Philippe Marini, président–

### **Externalisations en opérations extérieures – Contrôle budgétaire - Communication**

**Puis la commission entend une communication de MM. Yves Krattinger et Dominique de Legge, rapporteurs spéciaux de la mission « Défense », sur les externalisations en opération extérieure.**

**M. Dominique de Legge, rapporteur spécial.** – Les militaires considèrent qu'il faut distinguer l'externalisation, qui est une conséquence de la réduction du format des armées, et la sous-traitance, terme qu'ils préfèrent employer lorsqu'ils sont en opération extérieure et qu'ils recourent à des moyens non patrimoniaux.

Quelle que soit la pertinence de cette subtile distinction, nous emploierons le terme « externalisation » de manière très large pour désigner ce phénomène, qui n'est d'ailleurs pas nouveau.

En effet, en 1795, Ritter, commissaire du gouvernement près l'armée d'Italie, écrivait : « *Le volontaire est nu et réduit, la majeure partie du temps, au quart de la ration de pain. Toujours à la merci de la compagnie Lanchère qui a si bien servi jusqu'ici à affamer nos armées !* ». De manière plus contemporaine, on rappellera que la marine nationale recourt depuis 1978 à l'affrètement de remorqueurs de haute mer auprès de la compagnie « Abeilles International », dans le cadre de ses missions d'action de l'État en mer.

Le recours à l'externalisation a pris de l'ampleur et fait l'objet d'une démarche plus systématique et volontariste.

On peut rapidement distinguer plusieurs périodes.

La première fait suite à la professionnalisation des armées et à la fin du service militaire. Elle a donné lieu à l'externalisation de nombreuses tâches, notamment l'alimentation, le blanchissage, le gardiennage...

La deuxième période a été initiée de manière plus centralisée, plus conceptualisée, dans le cadre de la réforme des armées et du ministère de la défense.

La volonté de recentrer les moyens de la défense sur les forces opérationnelles ne doit pas faire oublier que si l'intendance ne suit pas, c'est le front qui est exposé, ainsi que les hommes qui y sont.

Le risque majeur est d'entamer les capacités opérationnelles des forces : ce qui fonctionne en France et en temps de paix n'est pas forcément projetable sur un théâtre d'opération, notamment lorsqu'il faut entrer en premier sur un théâtre. Dès lors que les fonctions externalisées ont vocation, le cas échéant, à contribuer au soutien sur place d'une OPEX, il est nécessaire de conserver un minimum de savoir-faire et de moyens proprement militaires.

Par exemple, lors de notre déplacement au Mali, nous avons pu constater qu'à Bamako, la restauration était externalisée, alors que sur la base de Gao, la restauration est assurée par des militaires, en raison à la fois de la situation sécuritaire et de la nécessité de donner aux militaires chargés de cette fonction une expérience réelle d'un théâtre d'opération particulièrement difficile.

Ceci étant dit, je vous propose une typologie de l'externalisation.

Le premier type est l'externalisation que je qualifierai d'« additionnelle », qui a pour objet de répondre aux évolutions des besoins et des standards de soutien. Je pense à l'expérimentation CAPES France, ou au service Escalade des Armées, qui offre aux personnels engagés en OPEX de nouveaux moyens de communication avec leur famille. Il s'agit de fournir une prestation nouvelle qui permet d'être plus efficace.

Un deuxième type est l'externalisation de substitution qui consiste à remplacer les personnels militaires et les moyens patrimoniaux existants par un prestataire extérieur.

Elle peut être motivée par la recherche d'économies au sens large ou la nécessité de respecter le plafond d'effectifs autorisés pour l'opération, tout en préservant au maximum le nombre de combattants.

Le but peut être double. L'externalisation du transport intra-théâtre sur la boucle arrière au Mali permet, en recourant à des transporteurs civils, à la fois d'éviter d'utiliser le matériel militaire, dont le coût et les frais de maintenance sont particulièrement élevés, et de supprimer des effectifs dans le soutien au profit des forces opérationnelles.

Je mets cependant en garde contre le surcoût qu'engendrent les externalisations uniquement destinées à permettre le respect du plafond d'effectifs autorisés. Les prestations sur les théâtres d'opérations coûtent souvent bien plus cher qu'en métropole compte tenu des contraintes de ce type d'intervention.

Le troisième type d'externalisation est l'externalisation palliative. Il s'agit d'une externalisation subie, du fait que nos forces ne disposent plus de moyens propres suffisants pour assurer certaines fonctions. C'est le cas en particulier pour les transports. On a pu constater que la projection de la force Serval au Mali avait en large partie été réalisée grâce à l'affrètement d'avions russes et ukrainiens. Ce n'est pas forcément souhaitable en toute circonstance.

Je voudrais pour finir insister sur trois points.

Le premier est que l'externalisation est utile mais qu'il faut que nous gardions nos savoir-faire, notamment en situation dégradée.

Le deuxième est que l'externalisation ne doit pas être une réponse ponctuelle à des choix qui n'ont pas été faits par le passé. L'affrètement de moyens aériens fonctionne plutôt bien, mais cela pose problème quant à l'autonomie stratégique de nos armées.

Le dernier point, en lien avec la question de l'autonomie de la France, est la nécessité d'organiser la coopération européenne, afin de limiter notre dépendance à l'égard de certains prestataires privés.

**M. Yves Krattinger, rapporteur spécial.** – Je souhaiterais prolonger les propos de Dominique de Legge par quelques observations critiques sur la situation actuelle et proposer des pistes d'amélioration.

Tout d'abord, il est regrettable que certaines décisions d'externalisation soient motivées par une forme de « myopie budgétaire ».

En effet, l'intérêt budgétaire à long terme de l'externalisation n'est pas toujours avéré. Le choix de minimiser à court terme les investissements peut conduire à des surcoûts conséquents à moyen et long termes. La pénurie budgétaire d'aujourd'hui ne doit pas conduire à faire des choix qui aggravent les difficultés budgétaires de demain.

Comme le dit la Cour des comptes dans son rapport de 2011 sur les externalisations au ministère de la défense, l'externalisation ne doit pas servir à « *contourner l'obstacle budgétaire, en remplaçant un investissement, lourd, immédiat pour lequel les financements budgétaires ne sont pas disponibles, de titre 5, par un flux, limité mais durable, de loyers de titre 3* ».

Lorsque les externalisations sont guidées d'abord par l'incapacité du ministère à financer des matériels dont il considère qu'il a un besoin urgent, les analyses économiques peuvent être biaisées.

Je donnerai en exemple la location avec option d'achat de deux Airbus A340 pour le transport à long rayon d'action.

Afin de faire face au retrait, programmé à courte échéance, des DC8 de l'armée de l'air, qui assuraient le transport de passagers, l'acquisition de deux Airbus A330 ou A340 a été envisagée en 2003. Au même moment, la réflexion était engagée sur le remplacement des avions ravitailleurs KC 135 par de nouveaux appareils multirôles, dits MRTT, capables de réaliser aussi bien du ravitaillement en vol et que du transport de passagers. Compte tenu de l'incertitude de ce programme, le ministère a retenu l'idée d'une location, avec option d'achat, de deux A340 d'occasion.

Cette opération était alors conçue comme une opération-relais. Les calculs indiquaient que l'achat d'appareils d'occasion était la réponse la moins onéreuse.

C'est cependant le scénario le plus onéreux, celui de location avec réalisation de l'option d'achat, qui a été retenu en 2006.

Le surcoût par rapport à une acquisition est estimé à 18,7 %, soit 16,7 millions d'euros, mais la dépense a pu être étalée dans le temps...

On peut également s'interroger sur le contrat passé avec une société luxembourgeoise par la direction du renseignement militaire pour la surveillance aérienne du nord Mali. Faut-il recourir à l'externalisation pour ce type de mission, en particulier une société étrangère, même si le personnel est constitué majoritairement d'anciens militaires français ? Ne devrait-on pas disposer de moyens en propre pour effectuer ce genre de mission ? À défaut, ne s'expose-t-on pas à surpayer des prestations que peu de sociétés peuvent fournir dans des conditions de confiance suffisantes ?

Au-delà du coût, se pose la question de l'autonomie stratégique de la France.

Comme Dominique de Legge l'a souligné, les forces françaises souffrent de deux lacunes essentielles : le ravitaillement en vol, qui conditionne les capacités d'intervention de nos avions de chasse et pour lequel nous devons fréquemment nous appuyer sur les États-Unis ; le transport aérien stratégique, qui conditionne la projection de nos troupes sur le théâtre d'opération et pour lequel nous dépendons de nos alliés (Américains et Canadiens notamment, qui nous ont aidé pour l'opération Serval) et, surtout, de sociétés privées.

L'A400M, dont les premiers appareils livrés ont pu être testés au Mali, est un début de solution pour le transport stratégique. Cet appareil a de nombreuses qualités et va considérablement améliorer nos capacités de projection. Mais il n'est pas un gros porteur. La capacité d'emport de l'A400M est quatre fois inférieure à celle de l'Antonov 124 : 20 tonnes sur 6 390 km ou 30 tonnes sur 4 535 kilomètres, alors que l'Antonov emporte 120 tonnes d'emport maximal pour l'An-124 sur 4 800 kilomètres ou 80 tonnes sur 8 400 kilomètres.

Même lorsque les A400M auront tous été livrés, nous aurons encore besoin de gros porteurs.

Or leur location est très coûteuse et leur disponibilité dépend de la demande mondiale, militaire et civile.

Le constat est là : pour ces fonctions essentielles et pour d'autres, l'externalisation n'est pas une solution satisfaisante dans la durée, tant sur le plan financier que stratégique.

Quelles solutions ?

Bien sûr, sur le plan national, il y a des choses à faire.

Le ministère de la défense doit continuer à se moderniser pour dégager les marges de manœuvre budgétaires permettant de développer ou d'acquérir les capacités qui lui manquent. Je ne reviens pas sur la question du manque de maîtrise des dépenses de personnel.

Le ministère de la défense doit également mieux évaluer ses propres coûts pour pouvoir arbitrer de manière plus pertinente entre moyens patrimoniaux et moyens externalisés. Pour cela, la mise en place d'une comptabilité analytique semble indispensable.

Il faut également, comme le rappelait Dominique de Legge, mieux définir le socle incompressible des moyens et compétences qui doivent être conservés même en cas d'externalisation, sous peine d'entamer la capacité opérationnelle des armées.

De même, il faut mieux définir les fonctions qui ne doivent, par principe, pas faire l'objet d'une externalisation. La notion de « cœur de métier » ou de « fonctions régaliennes » employée par le ministère, reste floue. La participation directe aux combats de sociétés privées est exclue par le ministère, mais entre cette extrémité et le pur soutien, il existe une zone grise, qui semble de plus en plus investie par l'externalisation.

Tout ceci permet d'encadrer, de rationaliser et trouver quelques ressources, mais cela reste insuffisant.

Compte tenu de la contrainte budgétaire, si la France souhaite un avenir comme puissance militaire complète, la seule solution à la hauteur du problème est la coopération européenne.



D'après l'Agence européenne de défense (AED), en mutualisant leurs efforts, les pays européens pourraient réaliser 1,8 milliard d'euros d'économies dans le domaine du spatial militaire, 2,3 milliards d'euros sur les navires de surface, 5,5 milliards d'euros sur les véhicules blindés sur dix ans.

La toute première lacune capacitaire à combler est celle du ravitaillement en vol. Jean-Yves Le Drian a d'ailleurs annoncé qu'il « *s'apprêtait à lancer le programme* » le programme MRTT.

S'agissant du transport stratégique, l'A400M ne peut totalement remplacer les gros porteurs de type Antonov ou C17. Faut-il prévoir un programme européen ou opter pour l'acquisition commune de gros porteurs ? En tout cas, on ne peut se satisfaire de la situation actuelle, qui nous met à la merci des Russes et des Américains. Il convient également de mettre en commun le soutien des A400M, la formation des pilotes et des mécaniciens : des flottes isolées coutent beaucoup plus cher.

La coopération et la mutualisation sont également essentielles en matière de cyber défense et, plus largement, dans le secteur des technologies de l'information et de la communication. Il s'agit d'un enjeu important pour les OPEX.

Il faut également d'utiliser au mieux les matériels et capacités dont nous disposons déjà : il faut développer les mécanismes permettant, le cas échéant, lorsque le besoin s'en fait sentir en OPEX, de trouver chez nos partenaires européens les ressources militaires qui nous font défaut.

Un embryon de solution a été trouvé sur le plan des transports aériens, mais cela est très insuffisant. Il s'agit de l'*European Air Transport Command* (Commandement du transport aérien européen, abrégé EATC), qui est un commandement opérationnel régulant les mouvements de transports aériens militaires de la Belgique, l'Allemagne, la France, les Pays-Bas, le Luxembourg et, depuis peu, l'Espagne. Il vise à une utilisation plus efficace des moyens de transport aérien et de ravitaillement en vol dont disposent les quatre pays membres. En gros, il s'agit de faire du covoiturage aérien. C'est bien, mais insuffisant. Aller au-delà pose des problèmes politiques.

De fait, la mise en commun de capacités exige au préalable de traiter les sujets de gouvernance et de financement, mais il faudrait au moins concevoir un « droit de tirage » sur les capacités européennes existantes ou en cours d'acquisition.

Les possibilités techniques sont là. Les moyens financiers également, pour peu qu'on les mette en commun. Le reste est une question de volonté politique.

Sans l'Europe, la France n'a pas les moyens de ses ambitions militaires. Sans capacités militaires, même portées par quelques pays en son sein, l'Europe ne sera jamais une véritable puissance mondiale.

Si la solidarité européenne ne s'exerce pas alors qu'un de ses membres est engagé dans des actions de guerre pour des motifs légitimes, voire d'intérêt commun, alors quel sens peut bien avoir le projet européen aux yeux des citoyens ? Ceux-ci expriment une incompréhension de plus en plus nette quand la France s'engage seule dans la lutte contre le terrorisme, quand on constate que nos partenaires européens disposent de certains moyens qui nous manquent et pour autant ne nous les prêtent qu'au compte-goutte.

C'est à partir d'un sujet aussi fondamental que celui de notre sécurité commune que l'on peut redonner du sens au projet européen.

Cela passe bien sûr à court-terme par des relations privilégiées avec les puissances industrielles et militaires européennes, comme les accords bilatéraux que l'on a signés ces dernières années avec le Royaume-Uni, mais la constitution d'un Eurogroupe de la défense paraît de plus en plus indispensable pour sortir de l'impasse.

**M. Philippe Marini, président.** – Merci chers collègues ! Je remarque que même si son mandat de sénateur a pris fin hier, l'ombre tutélaire de notre collègue Jean Arthuis continue à planer sur la commission et sur les convictions européennes de beaucoup de ses membres. Cet exposé a le grand mérite de poser avec beaucoup de clarté de vrais sujets et d'être dit avec franchise et fermeté. Je suppose que ceci va susciter quelques questions parmi les membres de la commission.

**M. François Trucy.** – Ce rapport remarquablement précis et documenté a le mérite d'expliquer clairement un certain nombre de choses. Le recours aux externalisations a commencé avec la disparition du service militaire. Il s'agissait de parer au plus pressé pour assurer la restauration, le gardiennage des installations militaires. En définitive, pendant quelques temps, cela a joué un rôle assez limité de placebo. Aujourd'hui, la situation est beaucoup plus compliquée. Vous avez d'ailleurs attaqué le problème par son aspect le plus complexe, celui d'une OPEX. Il est certain que les problèmes posés par une externalisation en OPEX ne sont pas les mêmes que ceux rencontrés dans une caserne ou une base métropolitaine. Vous avez bien mis l'accent sur plusieurs points. Je n'en retiens qu'un : la dépendance nationale dans plusieurs secteurs clefs. Il est certain qu'une OPEX bénéficie des meilleurs armements, des meilleurs effectifs, de la meilleure logistique, des meilleurs moyens, quitte à ce que les bases métropolitaines en souffrent parfois. Pourtant, cela fait plusieurs années que l'on est totalement dépendants des Américains pour le ravitaillement en vol ou des Russes pour les gros porteurs Antonov. Je souhaiterais que les rapporteurs spéciaux ne perdent pas la main sur un tel dossier parce qu'il sera de plus en plus difficile à gérer. Il faut absolument qu'ils l'approfondissent.

**M. Serge Dassault.** – Monsieur le président, chers collègues, je ne peux qu'approuver entièrement ce rapport qui rentre tout à fait dans une gestion normale de défense des intérêts de l'Europe. La France ne peut assurer seule la police du monde. Elle a les moyens offensifs, mais n'a pas les moyens de transport, de ravitaillement en vol, comme vous l'avez indiqué justement. Il faut absolument ce que vous avez appelé « un Eurogroupe de la défense », que chaque pays européen participe selon ses moyens à la défense de l'ensemble. Il est anormal que nous soyons seuls en Afrique. Nous ne pouvons pas assumer les dépenses et nous n'avons pas les moyens nécessaires. Donc, il faut soit réduire le nombre de ces actions extérieures, soit le faire dans un cadre européen qui seul permettrait d'avoir d'autres possibilités financières et d'autres possibilités de louer ou d'acheter des matériels que nous ne fabriquons pas malheureusement en Europe.

**M. Philippe Dallier.** – Mes propos ne seront pas très différents. Je veux saluer le travail de nos collègues. Malheureusement depuis des années, on entend la même chose sur le sous-investissement et ses conséquences, et sur la dépendance de la France vis-à-vis de pays beaucoup plus grands. Tout le monde sait que la solution ne peut être qu'européenne, pourtant cela n'avance qu'à petits pas. Je voulais poser une question à Yves Krattinger qui a indiqué que les moyens financiers existent. Cela signifie-t-il qu'il existe des moyens européens qui

pourraient être utilisés pour cela et qui ne le sont pas ou faudrait-il qu'il y ait une décision politique de faire ?

**M. Philippe Marini, président.** – Des moyens européens issus de nos contributions !

**Mme Nicole Bricq.** – Je voudrais faire un commentaire de portée européenne. Jusqu'à présent, il y a eu un partage des rôles. La France s'occupe de l'Afrique. Comme si le terrorisme n'était pas l'affaire de tous les européens qui peuvent être visés ! Et depuis la chute du mur de Berlin, on laisse la question du partenariat oriental aux Polonais et aux Allemands. Mais ce n'est plus possible, l'Histoire est là. Elle nous rappelle qu'on ne peut plus sous-traiter aux uns ou aux autres la défense européenne. Nous allons avoir une nouvelle Commission européenne et un poste extrêmement important va être renouvelé, celui de Haute Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-président de la Commission européenne. Il était jusqu'à présent occupé par Catherine Ashton, qui a utilisé uniquement le volet diplomatique. Je serai très attentive au choix qui sera fait, car c'est l'un des sujets essentiels qui aurait dû occuper les débats pendant la campagne des élections européennes. Mais on le sait, on ne tire jamais les leçons de l'Histoire immédiate. Je crains que si l'on ne s'occupe pas de la politique extérieure, ce rapport puisse de nouveau être écrit dans quelques années.

**M. Philippe Marini, président.** – Je souhaiterais à mon tour me livrer à un commentaire. Je ne suis pas un thuriféraire inconditionnel du Président Hollande, mais je pense qu'il a eu raison d'engager l'OPEX au Mali. Il ne pouvait pas attendre un comité à vingt-huit et les délais de décision de l'Europe dans la situation où elle est. C'est un constat réaliste. Nous avons ce devoir. Mais on ne peut pas non plus incriminer les autres États qui n'ont pas la même sensibilité, la même tradition avec l'Afrique et qui nous suspectent toujours de vouloir entretenir notre pré carré, malgré ce qu'il nous en coûte. On me dit que l'on serait plus indépendants si l'on se soumettait au système de décision à vingt-huit, qu'on ne l'est en louant des avions aux Américains ou aux Russes. Je n'en sais rien. Est-on plus indépendants, ou moins indépendants ou plus interdépendants ? On ne peut considérer que l'Europe serait une plus grande France. L'Europe est quelque chose de différent qui obéit à son système de décision, son mode de gouvernance, à ses priorités qui ne sont pas les nôtres. Il y a bien ici une contradiction forte qu'il faut assumer. Avant que vous ne réagissiez aux propos tenus, messieurs les rapporteurs spéciaux, pourriez-vous nous rappeler ce que représentent sur le plan budgétaire ces prestations extérieures par rapport au total annuel des OPEX ? Je terminerai en disant que j'ai été très sensible aux citations qui ont été faites de sociétés luxembourgeoises. C'est bien une forme de mercenariat, même si ce terme n'a pas été utilisé. Il y a des prestations paramilitaires demandées à des sociétés spécialisées, susceptibles de s'installer sous des cieux fiscaux favorables, rémunérées par l'État français et indispensables aux opérations de défense elles-mêmes. Vous avez eu raison de mettre l'accent sur ces bizarreries, ces incongruités, sur nos contradictions finalement. Il serait utile que vous puissiez indiquer dans votre rapport écrit la quantification sur quelques années de ces différentes prestations d'externalisation par rapport au total des OPEX.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Je partage les propos louangeurs que vous avez exprimés. Ils nous instruisent sur un sujet extrêmement sensible.

**M. Yves Krattinger, rapporteur spécial.** – Je vais essayer de répondre à la question de Philippe Dallier. C'est la question essentielle des moyens affectés. C'est pour cela que j'ai souhaité illustrer mes propos d'exemples qui relèvent d'une analyse objective.

L'Agence européenne de défense dit qu'en mutualisant leurs efforts, plutôt que de concevoir, réaliser et lancer séparément, dans leur coin, leur propre satellite, les Européens pourraient économiser 1,8 milliard d'euros dans le domaine spatial.

La mise en commun est réalisée dans d'autres domaines, le programme européen de radionavigation par satellite Galileo par exemple. Pas dans celui-là, c'est un problème culturel. L'économie serait de 2,3 milliards d'euros dans le domaine des navires de surface. Chacun a un bout de flotte. Or regrouper, adroitement organiser les moyens à plusieurs, les concevoir en une fois, les réaliser à un endroit donné de façon partagée avec une plus grande productivité, cela permet des économies. Fabriquer huit fois le même bateau, même avec quelques évolutions technologiques, coûte moins cher que de fabriquer chacun un bateau. L'économie serait de 5,5 milliards d'euros dans le domaine des véhicules blindés, qui sont extrêmement chers. Lorsque nous sommes en opérations, courageusement et légitimement, nous en cassons. Ce matériel souffre énormément. Comme nous sommes les seuls à les mettre en œuvre en situation réelle, c'est nous qui sommes confrontés aux réparations, aux améliorations à apporter. Si l'on mutualisait la production des véhicules blindés, celle-ci serait très importante sur toute l'Europe car il y a des blindés de toute nature.

Toutes ces mutualisations engendreraient des économies qui sont estimées à un total de près de 10 milliards d'euros en dix ans. Si l'on nous annonçait aujourd'hui 10 milliards d'euros d'économie sur dix ans dans un domaine, nous nous en réjouissons. Cela n'est qu'une part de ce qui pourrait être fait en commun.

On a parlé des gros porteurs Antonov dont la location coûte très cher, car une intervention ne se prévoit pas à l'avance, mais se décide rapidement, et qui sont indispensables car ils ont des capacités quatre fois supérieures aux Airbus A400M. La rareté fait le prix, on le sait tous. Il n'est pas indispensable d'en fabriquer de nouveaux, mais il faudrait en acheter pour en disposer de façon partagée pour intervenir lors d'un tremblement de terre ou d'une opération décidée par le chef de l'État. Si chaque pays doit acheter ses Antonov, cela ne va pas marcher compte tenu de leur coût très élevé.

Il faut partager ces programmes. À l'heure actuelle, cela ne peut pas se faire en amputant la capacité de décision stratégique de chacun. Il faut concevoir un modèle qui permette de disposer d'un « magasin mutuel », avec des entrées différentes car certains pays n'interviendront jamais sur des théâtres extérieurs. Cela éviterait qu'il y ait vingt-huit lois de programmation militaire, indépendantes ou quasiment indépendantes les unes des autres. Compte tenu de ces économies de mutualisation, nos budgets militaires n'auraient pas forcément à augmenter. S'équiper chacun n'est d'ailleurs pas crédible budgétairement.

Il y a également un aspect citoyen. Je n'ai fait ni l'ENA ni Polytechnique, mais j'entends parler les gens. Ils ne sont pas contre nos interventions et sont plutôt fiers de l'armée française. Mais en même temps, ils constatent qu'on est toujours tout seuls. L'Europe ne sert à rien à leurs yeux. On s'étonne du manque de crédibilité de l'Europe, mais elle se rend non crédible en ne partageant rien, conduisant la France à assumer seule.

Ce sentiment que l'Europe ne remplit pas ses missions conduit à la dégradation progressive de l'image de l'Europe. On a évoqué ce matin la fiscalité. L'absence d'harmonisation est dévastatrice en France sur le plan de notre légitimité en tant qu'hommes ou femmes politiques à régler les problèmes. Cela nous est reproché. La situation est la même dans le domaine de la défense. Je terminerai avec un point qui n'est pas dans le rapport et auquel Nicole Bricq a fait référence. Mon sentiment est qu'au moment de la rupture de la fin

du bloc soviétique, on n'a pas mesuré l'état d'esprit des nouveaux États dont la première obsession a été immédiatement de se mettre sous le bouclier américain. Ils avaient peur de toute forme de solidarité interne, des systèmes sociaux organisés, car le communisme les avait menés à une telle impasse qu'ils se méfiaient de toute coopération. Ils reviennent en arrière maintenant là-dessus. Mais ils ont le souvenir de ce qui s'est passé en Hongrie et en Tchécoslovaquie et craignent toujours les Russes.

**Mme Nicole Bricq.** – Les frontières ont été mouvantes !

**M. Yves Krattinger, rapporteur spécial.** – L'interrogation des années à venir est là ! Les Américains redevenant autonomes, exportateurs sur le plan des hydrocarbures, ne porteront pas la même attention au Moyen-Orient. La réorientation que le Président Obama opère dans les partenariats du Pacifique, considérant que le monde du XXI<sup>e</sup> siècle se construit là-bas, nous met nous, Européens, en face d'un questionnement sur le plan tant de notre organisation, que du partenariat oriental que Nicole Bricq évoquait. Si l'on fait défaut là-dessus, notre nanisme politique apparaîtra encore plus clairement sur la scène internationale.

**M. Dominique de Legge, rapporteur spécial.** – Pour tenter de répondre à la question du Président Marini, à peu près 25 % du surcoût OPEX correspond à de l'externalisation. On le précisera dans le rapport. En écho à ce qu'a dit François Trucy, il est vrai que la question de l'externalisation est d'autant plus sensible en OPEX. Un exemple m'a frappé : lorsque nous sommes allés à Gao, on nous a expliqué que la chaleur extrême empêchait certains équipements de fonctionner. Cela n'est pas prévu lorsque l'on est sur le territoire français. Il faut donc garder en tête qu'en opération, on tombe sur des situations dégradées et des situations imprévues, dont la solution ne se trouve pas sur les étagères du marché à bons de commande du ministère de la défense.

Sur la question européenne, je ne suis pas un spécialiste, mais il faut être très pragmatique. Pourquoi voudriez-vous que des pays qui aujourd'hui ne dépensent pas d'argent pour leur défense aient envie d'aller demain engager une dépense au motif que nous, patrie des droits de l'Homme, avons le souci de garder notre armée.

La question qui nous est posée est celle de notre statut par rapport aux autres pays européens lorsque nous intervenons. Dans une certaine mesure, nous sommes leur sous-traitant. Ils sont tellement contents de donner leur bénédiction et de ne pas payer. Au fond, il est très facile pour eux de dire : « la France s'en occupe, on n'a pas à s'en mêler ». Il n'y aura d'Europe de la défense que s'il y a une véritable Europe diplomatique et je ne suis pas certain que celle-ci à vingt-huit va être très opérante. Regardons le processus de décision pour entrer en opération en Allemagne. Il est complètement différent du nôtre puisqu'ils sont obligés de passer devant leur Parlement alors que la Constitution de la V<sup>e</sup> république permet au président de la République de prendre cette décision.

**M. Jean Germain.** – Nous n'avons pas le même passé !

**M. Dominique de Legge, rapporteur spécial.** – Ce n'est pas un jugement de valeur ou historique, c'est un constat. Il faut que nous soyons conscients que, bien évidemment, l'Europe peut être une réponse au problème que nous rencontrons, mais le préalable est de mettre en place une Europe diplomatique et sans doute de revoir le rapport que tous les pays ont avec leur armée et leur volonté de peser diplomatiquement sur la place internationale.

*La commission donne acte de leur communication à MM. Dominique de Legge et Yves Krattinger, rapporteurs spéciaux, et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.*

*La réunion est levée à 12 h 20*

**Mercredi 9 juillet 2014**

- Présidence de M. Philippe Marini, président -

### **Retraite des agents de catégorie active dans la fonction publique d'État - Contrôle budgétaire – Communication**

**La commission entend une communication de M. Francis Delattre, rapporteur spécial, sur la retraite des agents occupant un emploi classé en catégorie active dans la fonction publique.**

**M. Francis Delattre, rapporteur spécial du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».** – Monsieur le président, mes chers collègues, j'ai souhaité réaliser cette année un contrôle budgétaire sur la retraite des fonctionnaires classés en catégorie active. Nous sommes au cœur de l'actualité puisque cette question est liée à celle de la pénibilité. Dans les fonctions publiques d'État, territoriale et hospitalière, il existe en effet des emplois qui, compte tenu des conditions de travail, sont classés en catégorie active et ouvrent ainsi des droits spécifiques en matière de retraite.

L'objet du contrôle était de voir si ce système avait évolué ces dernières années, si l'on pouvait le comparer au compte personnel de prévention de la pénibilité qui s'appliquera à partir de 2015 dans le secteur privé et, enfin, d'évaluer son coût. Cette étude était très intéressante car elle a permis de mettre à jour certaines informations et de relever un certain nombre de points, qui ne font pas nécessairement partie de la vulgate ordinaire.

Le code des pensions civiles et militaires de retraite définit la catégorie active comme une catégorie d'emplois de la fonction publique « *présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles* ». C'est donc une notion liée à celle de pénibilité et qui renvoie aux contraintes ou aux nuisances rencontrées tout au long de la vie professionnelle et peuvent avoir des effets sur la santé, voire l'espérance de vie. Par défaut, les emplois de la fonction publique qui ne sont pas classés en catégorie active sont automatiquement classés en catégorie sédentaire.

Qui sont les catégories actives ? Dans la fonction publique d'État, les principaux emplois classés en catégorie active sont les agents de la police nationale (112 000 personnes environ), les surveillants de l'administration pénitentiaire (environ 21 000 agents), les personnels de surveillances douanes (environ 10 000) et les instituteurs (environ 5 600 agents).

**M. Philippe Marini, président.** – Ceci veut-il dire que les professeurs des écoles ne relèvent pas de la catégorie active ?

**M. Francis Delattre, rapporteur spécial.** – Tout à fait, monsieur le président. Je vois votre sagacité. Avec le changement de statut, les professeurs des écoles sont désormais

en catégorie A mais ne bénéficient plus de la catégorie active. Or, il s'agit bien du même métier. Cela pose des difficultés sur le terrain pour les agents en fin de carrière, en particulier lorsqu'ils sont en poste dans des quartiers difficiles. On retrouve le même problème pour les infirmiers, qui ont changé de statut en 2010. Ce sera certainement l'une des principales revendications des syndicats de ces professions dans les années à venir.

**M. Philippe Marini, président.** – Afin de bien comprendre la délimitation de cette catégorie active, pourriez-vous nous indiquer si tous les professionnels des filières par exemple de sapeurs-pompiers ou de policiers sont concernés, à l'exception de ceux de la catégorie A ?

**M. Francis Delattre, rapporteur spécial.** – Les sapeurs-pompiers, y compris les officiers, sont tous concernés par la catégorie active.

Dans la fonction publique d'État, la principale profession concernée par la catégorie active est celle de policier. Ils peuvent en bénéficier à condition d'avoir effectué dix-sept années de services. Dans l'administration pénitentiaire, la pénibilité est réelle. Pour les contrôleurs de la navigation aérienne, le classement en catégorie active est peut-être plus discutable.

Dans la fonction publique territoriale, les principales professions concernées sont les sapeurs-pompiers (38 400 agents), puis les agents de police municipale. Pour ces derniers, il y a certainement des conditions à préciser car ils ne font pas tout à fait le même métier que les agents de la police nationale.

Les personnels actifs sont les plus nombreux dans la fonction publique hospitalière puisque le classement concerne tous les aides-soignants (environ 300 000 personnes), les infirmiers qui n'ont pas opté pour la catégorie A (125 000 agents) et les autres personnels paramédicaux.

Les fonctionnaires classés en catégorie active, s'ils remplissent la condition de durée de services de dix-sept ans, peuvent bénéficier de deux principaux types d'avantages : un départ à la retraite anticipé à 57 ans, au lieu de 62 ans, et des bonifications, comptabilisées dans la durée de services. Par rapport au secteur privé, le système est plus avantageux puisqu'avec le compte personnel de prévention de la pénibilité, un agent pourra partir à la retraite au maximum deux ans plus tôt.

Quels constats peut-on tirer ? D'abord, on observe une tendance à la baisse du nombre de fonctionnaires occupant un emploi classé en catégorie active et de la proportion de liquidations de pensions avec le bénéfice de la catégorie active.

Cette baisse est particulièrement importante dans la fonction publique d'État (FPE). En 2012, 25 % des départs à la retraite des agents de la fonction publique d'État avaient le bénéfice de la catégorie active, contre 37 % en 2004. Selon les prévisions, ils ne seraient plus que 20 % à l'horizon 2020. Elle s'explique principalement par les réformes statutaires de la fonction publique que nous avons évoquées précédemment : la disparition du corps des instituteurs et de celui des fonctionnaires de La Poste. Les policiers représentent donc aujourd'hui la très grande majorité des emplois en catégorie active dans la fonction publique d'État.

Dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, cette baisse est moins marquée : la proportion de départs à la retraite avec le bénéfice de la catégorie active est passée de 8 % en 2004 à 6 % en 2013 dans la fonction publique territoriale et de 69 % à 63 % dans la fonction publique hospitalière. J'ai déjà dit un mot sur le changement de statut des infirmières en 2010. Il est certain que des problèmes de fin de carrière vont se poser dans cette profession, mais il y a toutefois eu un droit d'option entre le maintien de la catégorie active et la catégorie A pour les personnels déjà en poste.

Le deuxième constat est que l'âge effectif de départ à la retraite des fonctionnaires en catégorie active a reculé, sous l'effet des réformes des retraites de 2003 et 2010. Leur âge minimum d'ouverture des droits à pension est passé de 55 ans à 57 ans (ou de 50 à 52 ans pour les super actifs) et l'allongement de la durée d'assurance pour une liquidation à taux plein correspond à celui en vigueur pour le reste des fonctionnaires. En 2012, les actifs ont liquidé leur pension en moyenne à 57 ans et 4 mois dans les trois fonctions publiques, soit 3 ans et 7 mois plus jeunes que les sédentaires.

Si l'on prend l'exemple des agents de la police nationale, on observe que l'âge moyen de départ à la retraite est de 55 ans et 2 mois en 2013, tandis que leur âge d'ouverture des droits est de 52 ans. Il y a donc une nette différence entre la possibilité de départ et la réalité.

La progression de l'âge de départ à la retraite et de la durée d'assurance ont toutefois été moins rapides chez les catégories actives que chez les fonctionnaires sédentaires.

Ensuite, il est intéressant de comparer le niveau des pensions. Dans la fonction publique d'État, les montants de pensions des catégories actives (en moyenne 2 043 euros par mois) sont inférieurs à ceux des sédentaires (2 196 euros par mois). Toutefois, on constate le phénomène inverse dans les fonctions publiques territoriale (1 553 euros pour les actifs et 1 210 euros pour les sédentaires) et hospitalière (1 507 euros pour les actifs et 1 496 euros pour les sédentaires). Si l'on considère l'ensemble des trois fonctions publiques, les montants de pensions moyennes sont identiques chez les actifs et chez les sédentaires (environ 1 760 euros par mois).

Le troisième constat est que le départ anticipé à la retraite pour les catégories actives ne peut pas se justifier par une mortalité précoce. En réalité, l'espérance de vie à 50 ans est quasiment identique chez les fonctionnaires actifs et sédentaires dans la fonction publique d'État. Dans les deux cas, l'espérance de vie des fonctionnaires est supérieure à celle du reste de la population. Par contre, on observe une plus forte proportion de personnes atteintes d'invalidité parmi les catégories actives, en particulier dans la fonction publique d'État.

Quel est l'impact financier des avantages liés au classement en catégorie active ? Les économies entraînées par l'alignement de l'âge d'ouverture des droits à la retraite des actifs sur celui des sédentaires seraient d'environ 2 milliards d'euros au maximum, mais elles pourraient être compensées par les dépenses de masse salariale supplémentaires. Des économies seraient possibles sur les bonifications de services dites « du cinquième » (1,6 milliard d'euros sur le stock). Mais, dans l'ensemble, le gain net est incertain et le resserrement du dispositif ne permettrait pas de résoudre le problème du financement des retraites. Personnellement, je pense que les emplois ciblés sont véritablement concernés par la pénibilité. Lorsque l'on travaille dans l'univers carcéral trente ans de sa vie, je pense que l'on peut bénéficier du droit à partir à la retraite un peu plus tôt.



**M. Philippe Marini, président.** – Pourriez-vous commenter votre remarque sur un éventuel coût global net de la suppression du système des catégories actives ?

**M. Francis Delattre, rapporteur spécial.** – Cela correspond à la différence entre d'une part, les moindres dépenses de pensions et le surcroît de cotisations versées par les agents et d'autre part, les rémunérations des agents prolongeant leur activité et liquidant leur pension avec un traitement indiciaire plus élevé en fin de carrière. Le service des retraites de l'État et la direction du budget ont réalisé ces simulations.

**M. Roland du Luart.** – A quoi correspond la bonification « du cinquième » que vous avez évoquée ?

**M. Francis Delattre, rapporteur spécial.** – Il s'agit d'un avantage qui consiste à accorder une année supplémentaire de cotisation par période de cinq années de services effectifs. Ainsi, au bout de vingt-cinq ans de services, les agents concernés – en majorité des « super-actifs » – ont une durée d'assurance équivalente à trente annuités. Je ne pense pas que ces réformes soient des pistes pour faire des économies significatives. Il conviendrait plutôt d'actualiser le classement, même s'il correspond dans l'ensemble à la réalité.

Le cinquième et dernier constat est que le système des catégories actives comporte, certes, certains défauts mais qu'il a aussi des avantages par rapport au compte personnel de prévention de la pénibilité. Aujourd'hui, ce système est connu et fonctionne correctement ; il est beaucoup moins lourd à mettre en œuvre que le dispositif qui entrera en vigueur dans le secteur privé.

En revanche, pour les professeurs des écoles, je pense que nous serons amenés à faire évoluer les choses. Il faut faire attention au problème de moindre attractivité du métier d'enseignant. Or les avantages en matière de retraite sont un facteur d'attractivité important pour cette profession. De plus, les conditions de travail peuvent poser de vraies difficultés pour les fins de carrière. Il y a certainement des solutions, par exemple à travers le tutorat, en associant un enseignant en fin de carrière avec un débutant. L'un des enseignements que je tire de ces travaux est qu'il ne faut pas aborder la question des catégories actives, et de la pénibilité en général, uniquement sur le plan financier.

Enfin, je me suis permis de formuler certaines recommandations, en particulier pour renforcer la prévention dans la fonction publique – il y a beaucoup à faire en la matière, surtout dans la fonction publique d'État ! Dans les collectivités territoriales, nous avons tous des agents chargés de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité (ACMO) qui veillent à ce que toutes les précautions soient prises. Je suggère aussi de réaliser une étude sur les modalités de transposition du compte personnel de prévention de la pénibilité afin de viser, à terme, un rapprochement des deux systèmes. Il convient également de développer les aménagements de fin de carrière, en particulier pour les professeurs des écoles et les personnels soignants.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Je remercie Francis Delattre de nous éclairer sur ce sujet. J'aurais trois demandes de précision. Concernant la baisse des effectifs classés en catégorie active dans la fonction publique d'État, peut-on faire un lien avec la baisse des effectifs due à la révision générale des politiques publiques (RGPP) ? Comment peut-on expliquer le plus fort taux d'invalidité dans la fonction publique d'État que dans les deux autres fonctions publiques ? Y a-t-il des éléments objectifs pouvant éclairer cette

situation ? Enfin, vous recommandez de développer les aménagements de fin de carrière. Pourriez-vous nous préciser les dispositifs que vous suggérez ?

**M. Francis Delattre, rapporteur spécial.** – Sur les effectifs, je ne crois pas que cela soit lié à la RGPP. Cette situation est surtout due à l'évolution des statuts de la fonction publique. Il faut aussi comprendre que pour pouvoir bénéficier de la catégorie active, il faut avoir occupé un emploi classé pendant un certain nombre d'années. Aujourd'hui, on passe peut-être plus facilement du secteur public ou secteur privé ou parapublic, ce qui a aussi une influence. Le taux d'invalidité plus élevé chez les actifs de la fonction publique d'État concerne essentiellement les policiers. S'agissant des préconisations, nous avons rencontrés les syndicats, l'administration : tous sont d'accord pour dire que le problème des fins de carrières sera le prochain grand défi de la fonction publique. En particulier pour les enseignants, qui ont des conditions de travail difficiles. Compte tenu du problème de formation et de recrutement des jeunes enseignants, les syndicats préconisent aujourd'hui de mettre en place un système de tutorat. Je n'ai pas entendu d'autre proposition marquante.

**Mme Nicole Bricq.** – Merci d'avoir choisi ce thème, qui est très intéressant. Existe-t-il un mécanisme de révision des catégories actives, au regard des évolutions constatées dans les métiers ? Je prends un exemple : celui des égoutiers. Aujourd'hui, avec les systèmes d'information, ce n'est plus exactement le même métier. Il semble révélateur que l'on en ait pas le nombre dans la fonction publique territoriale. Concernant la police, est-ce que vous précisez dans le rapport écrit quels sont les postes concernés ? Ce n'est pas tout à fait la même chose d'être dans un quartier difficile que dans d'autres endroits plus sympathiques : est-ce que cela entre en ligne de compte ? La même question se pose pour les instituteurs. La proposition du tutorat est sur la table depuis longtemps, mais elle ne fonctionne pas. Enfin, dans votre rapport écrit, mettez-vous des exemples de fiches de pénibilité ?

**M. Francis Delattre, rapporteur spécial.** – Le classement des emplois est établi par décret dans la fonction publique d'État et par arrêté dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière. La direction générale de l'administration et de la fonction publique ne veut surtout pas entrer en négociation avec les partenaires sociaux sur la question des catégories actives. Je leur ai également posé la question que vous soulevez sur les égoutiers. Ils nous ont promis qu'une nouvelle cartographie serait bientôt publiée et qu'elle permettrait de faire mieux coïncider le classement avec la réalité actuelle des métiers. Je pense toutefois que les aménagements seront marginaux.

Concernant les agents de la police nationale, ils sont environ 110 000 sur 140 000 au total à être classés en catégorie active. J'ai rencontré les syndicats de policiers : pour eux, les avantages de retraite liés au classement sont avant tout statutaires.

Une négociation devra toutefois être engagée pour les personnels sous contrat de droit privé. Pour ces types d'agents contractuels, les employeurs publics auront l'obligation d'appliquer le compte personnel de prévention de la pénibilité.

**M. Roland du Luart.** – Je remercie le rapporteur spécial ; il ouvre des perspectives différentes par rapport aux à priori que l'on peut avoir sur ce sujet. Vous recommandez un rapprochement entre secteur public et secteur privé ; c'est une piste salubre. Enfin, concernant les dispositifs d'aménagement de fin de carrière, est-il possible, dans le cadre du statut, de traiter différemment des agents ?

**M. Yannick Botrel.** – Il me semble qu’il y a aujourd’hui peu de marges d’aménagements possibles du système au regard des éléments qui nous ont été présentés. Le problème qui se pose aujourd’hui est celui des fins de carrière, dans le public comme dans le privé. On voit la difficulté de reculer l’âge de départ à la retraite au regard des conditions de travail. Est-il vraiment réaliste de vouloir encore repousser l’âge légal de départ à la retraite. Je m’interroge sur la définition de la pénibilité : cela recouvre à la fois l’usure physique mais aussi une forme d’usure morale, de lassitude, par exemple pour certains enseignants. Vous avez ouvert la discussion sur un point intéressant : celui de la difficulté du reclassement des personnels, notamment dans la fonction publique d’État. Il y a des exigences tellement fortes – par exemple de disposer d’un permis poids lourd pour conduire un tracteur – que cela devient un facteur discriminant à l’embauche dans les collectivités territoriales.

**M. Philippe Marini, président.** – Je compléterai par une dernière question : il y a environ 500 000 personnes concernées dans la fonction publique hospitalière, 160 000 dans la fonction publique de l’État et 90 000 dans la fonction publique territoriale. La baisse de la proportion de liquidations de pensions avec le bénéfice de la catégorie active, prévisible pour les hospitaliers, aura-t-elle un impact financier ? Cela allègera-t-il les charges du régime de retraite ? Enfin, les contraintes des aides-soignants et des infirmiers semblent a priori les mêmes dans le secteur public et dans le secteur privé. Peut-être serait-il utile, pour ces catégories, d’étudier s’il y a véritablement des écarts significatifs de conditions de travail et de fin de carrière.

**M. Francis Delattre, rapporteur spécial.** – Au sujet des éventuelles économies, la direction du budget ne donne pas de chiffre précis mais elle indique que les charges plus élevées liées aux rémunérations d’agents avec plus d’ancienneté compensent en large partie les moindres dépenses de retraite et les cotisations versées. Il n’est pas encore possible de comparer le coût de ce système avec celui du privé, puisqu’il n’est pas encore entré en vigueur.

Concernant la définition de la pénibilité, dans le code du travail, elle est définie par dix critères. Mais il est vrai qu’il y a des éléments plus subjectifs.

Pour les instituteurs, je pense qu’il était parfaitement justifié de les classer en catégorie active. Le fait qu’ils aient été revalorisés en catégorie A avec le statut de professeur des écoles ne change rien à leurs conditions de travail.

Dans la fonction publique territoriale, il est vrai que nous sommes accablés de réglementations en tous genres. Mais en matière de prévention, je pense que nous faisons un travail utile et reconnu. Lorsque j’ai mis en place un poste d’ACMO, les accidents du travail dans ma collectivité ont diminué d’un tiers. Dans la fonction publique d’État, les standards sont très éloignés.

**M. Philippe Marini, président.** – Mes chers collègues, je crois que les communications que nous avons entendues aujourd’hui nous montrent tout l’intérêt des contrôles budgétaires. Il faudrait peut-être en faire encore davantage.

*La commission donne acte de sa communication à M. Francis Delattre, rapporteur spécial, et en autorise la publication sous la forme d’un rapport d’information.*

**Mercredi 16 juillet 2014**

- Présidence de M. Philippe Marini, président -

**Contrôle de la politique d'aide publique au développement de la France au Vietnam - Contrôle budgétaire – Communication**

**Puis la commission a entendu une communication de M. Yvon Collin, rapporteur spécial de la mission « Aide au développement », suite à son contrôle budgétaire sur l'aide française au développement au Vietnam.**

**M. Yvon Collin, rapporteur.** – Dans le cadre de mes fonctions de rapporteur spécial de la mission « Aide publique au développement », j'ai souhaité travailler cette année sur notre aide au Vietnam.

Ce choix s'explique par plusieurs particularités de ce pays.

Tout d'abord, le Vietnam est l'un des principaux bénéficiaires de l'aide publique au développement (APD) française. Notre pays est le deuxième donateur bilatéral du Vietnam après le Japon, avec 18,4 milliards de dollars d'engagements cumulés depuis 1993, et le Vietnam est le troisième bénéficiaire de nos financements.

L'Agence française de développement (AFD) y est présente depuis 1993 et ses engagements cumulés se sont élevés depuis lors à 1,5 milliard d'euros ; sur les dernières années, ce pays représente environ 100 millions d'euros d'engagements par an pour l'AFD.

Par ailleurs, l'économie vietnamienne a connu un développement très important ces dernières années, suite à la politique d'ouverture entamée au début des années 1990 : depuis lors, le PIB par habitant a été multiplié par trois et le Vietnam a accédé à l'OMC en 2007. Certes, la mauvaise conjoncture internationale a entraîné un ralentissement de l'activité dans le pays, mais il demeure tout de même sur un rythme de croissance de 5 %.

Nos relations économiques apparaissent néanmoins déséquilibrées et loin d'être à leur potentiel. Premier investisseur occidental au Vietnam jusqu'à une date récente, la France est aujourd'hui le deuxième investisseur européen et le quinzième investisseur mondial, ainsi que le treizième fournisseur – seulement – du Vietnam. Notre déficit commercial bilatéral s'est profondément creusé, pour atteindre 2,1 milliards d'euros en 2012, sous l'effet conjugué d'une forte hausse des importations et d'une forte baisse des exportations.

Enfin, le dynamisme économique du Vietnam lui a permis de passer, en 2010, de la catégorie des « pays les moins avancés » à celle des « pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure », ce qui emporte plusieurs conséquences en termes d'aide publique au développement : une baisse de la concessionalité des financements, un risque de désengagement de certains bailleurs et d'une réduction du montant global de l'aide, mais aussi une nécessité de réorienter l'aide vers le secteur privé et de modifier les outils mobilisés. Je reviendrai sur ces différents points au cours de l'exposé.

Dans le cadre ce contrôle, je me suis rendu sur place du 19 au 23 mai dernier, afin de m'entretenir avec les responsables français et vietnamiens et de visiter certains projets.

Comme je le disais à l'instant, le changement de catégorie du Vietnam a entraîné le désengagement de plusieurs bailleurs. Il s'agit notamment du Royaume-Uni, dont le départ sera effectif en 2016, de la Suède, du Luxembourg et du Danemark.

Je sais que certains collègues critiquent parfois l'aide française aux pays qui ont déjà accédé à un certain niveau de développement, mais je considère pour ma part que la présence française au Vietnam est nécessaire et justifiée, car elle n'est pas coûteuse et représente un levier d'influence dans un pays en plein développement et avec lequel nous avons des liens privilégiés.

Au demeurant, le dispositif de l'AFD est relativement limité. Je rappelle avant toute chose que l'AFD est un établissement public industriel et commercial (EPIC) et que ses emplois ne sont donc pas des « emplois budgétaires » : les salaires sont payés par les intérêts des prêts qu'elle accorde. Au total, l'agence emploie vingt-cinq personnes, dont seulement trois expatriés, assistés de trois volontaires internationaux en entreprise (VIE). Le coût de fonctionnement de l'agence représente environ 1 million d'euros par an, en baisse par rapport aux dernières années. Depuis 2004, les engagements signés par l'agence ont été multipliés par quatre, alors que dans le même temps les frais généraux n'ont été multipliés que par deux.

Il n'est pas vraiment possible de calculer un résultat par pays, car les coûts fixes sont prépondérants et il serait nécessaire de pouvoir les ventiler par poste. Mais si l'on regarde le produit net bancaire de l'agence, diminué de ses charges bancaires et de ses frais généraux, l'on constate que la présence de l'AFD au Vietnam est « rentable ».

J'ajoute qu'on ne peut réduire l'activité de l'AFD à des données bancaires : elle participe également à notre diplomatie et joue un rôle d'influence de moyen terme. S'agissant du Vietnam, l'AFD exerce en particulier un rôle central en matière de diplomatie climatique pour sensibiliser ce pays à cette problématique, dans la perspective de la Conférence Paris Climat 2015 (COP 21) l'an prochain dans notre capitale.

Je voulais également souligner que, dans son souci d'économie, le groupe AFD a supprimé le poste de représentant de la filiale de l'AFD, Promotion et Participation pour la Coopération économique (Proparco), à Hô Chi Minh-Ville. Ce point n'est pas anodin, car il a pour conséquence de réduire considérablement la visibilité de la présence du groupe AFD dans le Sud du Vietnam.

Or, le clivage Nord / Sud est relativement fort dans le pays, qu'il s'agisse de cuisine... ou d'économie et de politique.

J'ai pu m'entretenir avec la vice-présidente chargée des finances du comité populaire de Hô Chi Minh-Ville qui m'a fait part de ses regrets que la présence française dans le Sud du pays ne soit pas plus forte, alors que cette région représente une part significative du PIB vietnamien et abrite la part la plus importante et la plus dynamique du secteur privé. Le fait que j'ai commencé mon déplacement par le Sud a d'ailleurs été apprécié.

Enfin, mon sentiment personnel est que le directeur de l'agence et ses collaborateurs effectuent un travail de grande qualité, avec un vrai souci de promouvoir le développement du pays, tout en défendant les intérêts de la France.

Je le répète, l'accès du Vietnam en 2010 à la catégorie des « pays à revenu intermédiaire » emporte des conséquences sur l'aide dont il bénéficie. Ces effets ne sont pas

immédiats et les changements seront ressentis que progressivement, du fait du « temps long » de cette politique.

J'ai cependant souhaité disposer d'éléments à ce sujet et m'en suis entretenu avec les différents bailleurs internationaux, avec le vice-ministre du plan et de l'investissement, avec le vice-ministre des ressources naturelles et de l'environnement, ainsi qu'avec des fonctionnaires du ministère des finances et de celui du développement.

Pour l'instant, l'aide globale dont bénéficie le Vietnam n'a pas diminué, même si le pays doit s'y préparer. La concessionnalité est appelée à décroître. En réalité, ce mouvement est déjà engagé, mais de façon indolore.

Le représentant de la Banque mondiale a ainsi indiqué que le Vietnam continuerait à avoir accès aux prêts très concessionnels de l'Agence internationale de développement (AID) pendant trois ans. De même, ce n'est que progressivement que l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA) va diminuer le montant de ses subventions et augmenter la part des prêts.

Quant à l'AFD, le passage du Vietnam dans la catégorie des « pays à revenu intermédiaire » a pu se faire de façon indolore, grâce à la réduction concomitante de son taux de refinancement. Ainsi, la concessionnalité des prêts a diminué sans que le taux d'intérêt acquitté par le Vietnam n'augmente.

Mais la situation de taux historiquement bas que nous connaissons actuellement ne durera pas éternellement et nous retrouvons ici la discussion que nous avons la semaine dernière sur le débat d'orientation des finances publiques quant à notre propre financement. L'encours de la dette augmente, mais le service de la dette diminue sous l'effet du faible niveau des taux d'intérêt.

La remontée des taux d'intérêt impliquerait pour le Vietnam une hausse de son coût de financement, qui sera d'autant plus douloureuse qu'elle risque de se conjuguer à une baisse de la concessionnalité, toutes choses égales par ailleurs.

Je souligne d'ailleurs que l'AFD est le bailleur international qui propose l'offre de prêt la moins intéressante, ce qui tient à ses conditions de refinancement. La baisse de la concessionnalité des bailleurs internationaux, notamment de la Banque mondiale, aura donc un effet positif quant à la compétitivité de notre offre. Je souligne également un autre effet bénéfique de cette baisse de la concessionnalité : le renchérissement des prêts devrait inciter les autorités vietnamiennes à être plus rapides dans la mise en œuvre des projets.

Enfin, le Vietnam est confronté à un déficit budgétaire de 4,8 % du PIB, qui le rend particulièrement soucieux de disposer d'aides budgétaires directes. La commission des finances est traditionnellement plutôt réservée sur cette forme d'aide, du fait de sa faible visibilité et de sa moindre « traçabilité ». Une seule aide budgétaire directe est accordée par la France au Vietnam, à travers l'AFD : il s'agit du programme national de réponse au changement climatique (le SPRCC), qui représente un prêt de 80 millions d'euros sur quatre tranches, débloquées en fonction de l'atteinte d'objectifs.

Je souhaite également souligner que l'Allemagne développe une stratégie « d'aides programmes », qui vise à véritablement influencer une politique publique dans son

ensemble, en conjuguant des « aides-projets », des aides budgétaires et surtout une impressionnante coopération technique.

Nous aurons probablement l'occasion de parler de la faiblesse de la coopération technique française lors de l'examen du prochain projet de loi de finances, dans le prolongement de la réforme initiée par nos collègues de la commission des affaires étrangères.

Au stade de développement qu'a atteint le Vietnam, il est nécessaire de réorienter l'aide, au moins partiellement, des investissements dans les infrastructures vers le renforcement du secteur privé. En dix ans, la part de celui-ci dans la production est passée de 40 % à 60 % et cette évolution va se poursuivre.

Mes interlocuteurs sur place – responsables diplomatiques, mais aussi entrepreneurs français et le directeur-pays adjoint de la BNP – m'ont fait part de leur confiance dans le développement du pays, qui bénéficie notamment d'une population jeune, dynamique et éduquée. Néanmoins, la santé du système bancaire vietnamien suscite des inquiétudes. La réorientation de l'APD vers le secteur privé est d'autant plus importante, dans un contexte où le crédit bancaire est insuffisant.

Le secteur bancaire vietnamien souffre d'un émiettement excessif, avec une cinquantaine de banques privées et autant de banques publiques, et un taux de créances douteuses extrêmement élevé, compris entre 10 % et 20 %, et qui pourrait atteindre 50 % pour certains établissements.

Cette situation s'explique par la proximité entre certaines grandes entreprises et les banques qu'elles détiennent pour se financer : les premières étant mal gérées, les créances douteuses s'accumulent, le tout dans un contexte de bulle immobilière – les prix anticipés ont atteint le niveau de Londres – alors que les emprunts sont souvent gagés sur des biens immobiliers.

Certains acteurs nous ont fait part de l'inquiétude causée par la possibilité d'un effondrement du système bancaire, en expliquant que si les normes IFRS (*International Financial Reporting Standards*) étaient appliquées, tous les établissements seraient en grande difficulté. Mais la Banque centrale semble avoir pris la mesure du problème et a mis en place une structure de défaillance temporaire, en espérant que la situation sera meilleure dans cinq ans.

Dans ce contexte, j'ai souhaité m'intéresser particulièrement aux partenariats public-privé (PPP), outil extrêmement récent au Vietnam, qui présente l'avantage d'un financement et d'une gestion privés. Combiné à un financement par l'aide publique au développement (APD), il est un gage de sérieux à la fois dans le financement et dans l'exploitation.

J'ai ainsi visité la centrale électrique à cycle combiné au gaz naturel de Phu My 2.2, qui a été financée par un PPP : un investisseur privé (détenu majoritairement par EDF) a construit l'infrastructure et en assure l'exploitation commerciale et la maintenance pendant une durée de vingt ans, avant rétrocession au secteur public.

Ce premier grand PPP au Vietnam a nécessité la création d'outils spécifiques. On pensait alors que ce modèle essaierait largement, d'autant que les autorités vietnamiennes avaient manifesté leur grand intérêt pour ce mode de financement.

Mais, quelques années après l'achèvement de ce projet, force est de constater qu'il n'a pas vraiment fait école, malgré un succès certain pour EDF comme pour les autorités vietnamiennes. Le directeur d'Électricité du Vietnam m'a assuré de son grand intérêt pour cette forme de financement, mais pourtant aucun nouveau projet de centrale financé par PPP n'a été présenté.

Le diagnostic des différents bailleurs internationaux est concordant : il manque un véritable cadre légal, qui rassure les investisseurs, notamment occidentaux. Un autre projet de PPP a ainsi connu un échec commercial retentissant : le pont de Phu My est une réussite technique mais le trafic n'atteint que 25 % de la prévision, car la route d'accès au pont n'a pas été construite, contrairement à l'engagement des autorités.

La frilosité d'une partie des autorités vietnamiennes s'explique aussi par le fait que, dans leur esprit, le financement et la gestion privée d'une infrastructure publique ne vont pas de soi.

Espérons que cette situation s'améliorera bientôt : un décret est en cours de rédaction sur les PPP et quelques projets intéressants sont en préparation.

Le rythme de décaissement de l'aide est relativement bas au Vietnam, puisqu'il n'atteint que 63 %. Ainsi, entre 2006 et 2010, 7 milliards de dollars d'APD ont été contractés sans être déboursés, ce qui traduit une capacité insuffisante d'absorption de l'aide.

Les bailleurs internationaux sont tous confrontés à ce problème et l'abordent avec les autorités vietnamiennes au sein du « groupe des six banques ».

Pour ma part, je me suis limité aux projets de l'AFD, en étudiant le taux de décaissement de chaque projet encore actif. Le taux moyen n'est pas problématique en tant que tel, puisqu'il atteint 20 % par an, c'est-à-dire que l'ensemble d'un prêt est décaissé en cinq ans. Il pourrait néanmoins être plus élevé.

En revanche, certains projets ont des taux de décaissement excessivement bas. Il s'agit en particulier du projet de métro de Hanoï, qui fait l'objet d'un prêt de 110 millions d'euros de l'AFD et d'un soutien de la « Réserve pays émergents » (RPE) à hauteur de 250 millions d'euros.

La convention relative à la première tranche du prêt (80 millions d'euros) a été signée en février 2007, mais sept ans plus tard, seuls 21 % ont été décaissés. La convention relative à la seconde tranche (30 millions d'euros) a été signée en juillet 2011 et son décaissement n'a pas encore commencé.

Il faut dire que le projet de métro connaît des retards importants : il devait être inauguré en 2015, mais ne sera achevé, dans le meilleur des cas, que début 2019. Les responsables vietnamiens du projet de métro – ainsi que le cabinet français Systra, qui assure la maîtrise d'œuvre – m'ont expliqué qu'ils avaient rencontré des difficultés dans les expropriations.

Les différents bailleurs internationaux considèrent unanimement que les retards dans les décaissements s'expliquent surtout par une bureaucratie extrêmement lourde. Les décisions peinent à être prises et les circuits de décision sont longs.



Le vice-ministre du développement m'a assuré que le problème était identifié et qu'il existait une volonté de le résoudre.

Je me suis également demandé dans quelle mesure notre politique d'APD favorisait les intérêts économiques français.

Le « taux de retour », s'agissant du Vietnam, n'est pas très bon et s'établit à environ 30 %. Cependant, ce taux ne s'applique pas à la subvention de l'État, mais aux engagements de l'AFD, ce qui implique de tenir compte de l'effet de levier de ses prêts, évalué à 13 en 2013 : en d'autres termes, pour un euro de subvention de l'État, l'AFD accorde 13 euros de prêts sur lesquels un peu moins de 4 euros vont à des entreprises françaises. Il y a donc un vrai soutien aux entreprises françaises, mais il n'en demeure pas moins que ce résultat pourrait être amélioré.

Je m'en suis entretenu avec plusieurs interlocuteurs, à commencer par l'ambassadeur de France au Vietnam. Chaque projet financé par l'AFD fait l'objet d'un avis de l'ambassade, qui traite notamment des retombées potentielles pour les entreprises françaises et qui est joint au dossier soumis au comité d'administration. L'ambassadeur m'a assuré de sa grande vigilance sur cette question.

Je peux également témoigner de l'implication de l'AFD locale sur ce sujet, qui se trouve cependant confrontée trop souvent à une absence d'offre française. Notre APD ne finance ni l'aéronautique, ni le nucléaire, qui sont deux de nos principaux secteurs d'exportation. Il est dommage de ne pas disposer d'un tissu de PME dans le secteur de l'électromécanique, contrairement à nos voisins allemands et italiens.

En tout état de cause, les entrepreneurs français que j'ai pu rencontrer sur place et la chambre de commerce n'ont pas adressé de reproches à l'action de l'AFD et ont même salué ses efforts pour informer les entreprises françaises des appels d'offres qu'elle lançait, par des messages personnels et ciblés.

Leurs préoccupations se sont plutôt portées sur les différents systèmes d'aide à l'exportation et de financement des petites et moyennes entreprises (PME), qui dépassent malheureusement le sujet de l'aide publique au développement.

Le nouveau contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD prévoit un suivi du critère du taux de retour pour les entreprises françaises.

Enfin, je conclurai en abordant le problème du « ratio grand risque ». En vertu des règles prudentielles, l'AFD ne peut engager plus de 25 % de ses fonds propres auprès d'un même emprunteur ou garant.

L'action de l'AFD au Vietnam n'est pas encore entravée par ce ratio, mais la donne changera dès l'an prochain : les signatures de nouvelles conventions de prêt seront alors limitées aux remboursements en capital.

L'agence de Hanoï espère cependant pouvoir surmonter cette difficulté grâce au développement d'une offre de prêts non souverains. Ceci ne se fait pas sans difficulté car il est nécessaire de préalablement identifier des débiteurs intéressés et intéressants, c'est-à-dire offrant des garanties de sérieux suffisantes.

La situation vietnamienne se distingue de celle d'autres pays, par exemple le Maroc, où se développe également le prêt non souverain : dans le droit vietnamien de l'APD, il n'existe pas d'autre bénéficiaire que l'État. L'APD est en fait une relation bilatérale d'État à État.

En l'absence de véritables collectivités territoriales, il n'est pas toujours facile, pour les autorités locales, d'imaginer qu'une grande entreprise puisse entretenir des relations directes avec un bailleur international.

Pourtant, j'ai perçu un intérêt réel pour cet outil au ministère des finances vietnamien, qui l'analyse comme un moyen de ne pas augmenter l'endettement de l'État.

En conséquence, l'AFD a négocié avec les autorités locales un protocole régissant les modalités de développement de l'activité de crédit non souverain au Vietnam, à la signature duquel j'ai d'ailleurs pris part.

Ce protocole constitue une novation pour l'APD au Vietnam : l'AFD est le premier bailleur à avoir négocié un tel accord et les autorités locales espèrent que les autres suivront. Ce protocole suscite l'enthousiasme et a été évoqué par la plupart de mes interlocuteurs. Plusieurs projets de prêts non souverains sont déjà annoncés, notamment en faveur d'une banque mutualiste agricole – dont j'ai eu l'occasion de visiter une agence et plusieurs projets qu'elle avait financés – et du fonds financier du comité populaire de Hô Chi Minh-Ville, afin de financer le développement d'une université, dans laquelle j'ai également pu me rendre.

**M. Edmond Hervé.** – Je félicite notre collègue Yvon Collin, avec lequel j'ai été co-rapporteur du budget de l'aide publique au développement. À cet égard, j'ai toujours été surpris de constater que le Gouvernement se complaisait dans une vision limitée de l'APD : il serait nécessaire de mieux prendre en compte la coopération décentralisée, dont le poids est important. En tant que maire de Rennes, j'ai développé un jumelage avec la ville de Hué, qui m'a permis d'apprécier combien les Vietnamiens étaient attachants et courageux. En matière scolaire, nombre de collectivités françaises se sont ainsi impliquées dans la construction d'établissements.

Le tourisme français au Vietnam constitue une composante importante de nos relations bilatérales, mal prise en compte dans les retombées de nos actions de coopération, alors que sur ce plan la France dépasse l'Allemagne et les autres pays européens.

**Mme Michèle André.** – Le Vietnam fait partie de l'organisation internationale de la francophonie, à l'instar du Laos et du Cambodge. Nous ne pouvons cependant que constater combien la pratique de la langue française a reculé. Sans les subventions aux établissements du réseau français, il n'y aurait probablement plus d'enseignement du français au Vietnam.

L'économie administrée a montré ses limites, qu'illustre l'exemple du pont de Phu My : ce pont a été construit sans voie d'accès suffisante par la route.

La forte présence économique et politique de la Chine fait débat. Ainsi, lors de la dernière réunion de l'Assemblée parlementaire de la francophonie (APF) à Ottawa, les représentants vietnamiens ont soumis une résolution protestant contre l'implantation par la Chine d'une plateforme pétrolière en mer du Sud, dans la zone économique exclusive du

Vietnam. Mais la position vietnamienne n'a pas été unanimement partagée, notamment par le Cambodge, en raison du poids économique de la Chine.

**M. François Trucy.** – Yvon Collin a mis en avant l'importance du Vietnam sur l'échiquier géopolitique. Pourrait-il nous expliquer pour quelles raisons les habitants de Hô Chi Minh-Ville lui ont été reconnaissants d'avoir commencé sa visite par le Sud du pays ?

**M. Yvon Collin, rapporteur spécial.** – L'histoire récente a aiguisé la concurrence entre le Nord et le Sud du pays. Le Sud reste le principal centre économique et industriel, quand le pouvoir politique est basé au Nord. La plus forte dynamique économique est au Sud du pays : c'est là que se sont mis en place les PPP et que le secteur privé est le plus associé aux projets de développement. Une certaine rigidité administrative est davantage ressentie au Nord. Dans ce contexte, à chaque fois qu'une délégation officielle commence sa visite au Sud, cela est perçu comme une marque de considération par les Vietnamiens vivant au Sud.

Edmond Hervé a raison de souligner l'importance des coopérations décentralisées. J'en citerais deux, ayant eu l'occasion d'en croiser des représentants lors de mon séjour au Vietnam : les actions menées par le centre de prospective et d'études urbaines (PADDI) de la région Rhône-Alpes dans les transports urbains et les opérations de dépollution de la baie d'Halong conduites par la communauté urbaine de Brest. Les coopérations décentralisées devraient effectivement être mieux prises en compte dans le calcul de l'APD.

Pour rebondir sur les propos de Michèle André, j'ai effectivement été témoin du recul de l'apprentissage du français en l'espace de vingt ans. L'anglais domine en tant que langue véhiculaire, accédant au statut que l'esperanto ambitionnait d'atteindre ! Les Français sont perçus positivement au Vietnam et j'ai été bien accueilli. Les Vietnamiens sont attachés aux témoignages historiques, notamment architecturaux, qui subsistent de la présence française.

*La commission donne acte de sa communication à M. Yvon Collin, rapporteur spécial, et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.*

**Lundi 21 juillet 2014**

– Présidence de M. Jean Germain, vice-président –

*La réunion est ouverte à 14 h 15*

### **Projet de loi de finances rectificative pour 2014 – Examen des amendements en nouvelle lecture**

Au cours d'une première réunion, la commission procède à l'examen en nouvelle lecture des amendements sur le projet de loi de finances rectificative pour 2014.

**M. Jean Germain, président.** – Mes chers collègues, je vous propose d'examiner les amendements déposés en vue de l'examen, en nouvelle lecture, du projet de loi de finances rectificative pour 2014 et je passe, à cet effet, la parole à François Marc, rapporteur général.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Mes propositions d’avis vont être identiques à celles qui ont été faites en première lecture, puisque nous nous étions déjà prononcés sur la plupart des amendements que nous examinons aujourd’hui. En conséquence

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

*La commission décide de demander le retrait de l’amendement n° 7 rectifié.*

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

**M. François Marc, rapporteur général.** – Le texte adopté par l’Assemblée nationale à l’initiative du Gouvernement paraît satisfaisant.

*La commission décide de demander le retrait des amendements n<sup>os</sup> 16 rectifié bis et 33 et, à défaut, y sera défavorable.*

*Article 4*

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 24 et décide de demander l’avis du Gouvernement sur l’amendement n° 28*

*Article 4 bis*

*La commission s’en remet à la sagesse du Sénat sur les amendements n<sup>os</sup> 22 et 26 rectifiés*

*Article additionnel après l’article 4 bis*

**M. François Marc, rapporteur général.** – La disposition préconisée par l’amendement n° 27 rectifié de Jean-Yves Leconte me paraît sans relation directe avec une disposition du texte restant en discussion.

*La commission déclare l’amendement n° 27 irrecevable au titre des alinéas 5 et 6 de l’article 48 du Règlement du Sénat.*

*Article 5 bis*

**M. François Marc, rapporteur général.** – En raison de l’absence d’expertise permettant de se forger une opinion sur le dispositif proposé, je vous propose de solliciter l’avis du Gouvernement sur les amendements n° 1 de Bernard Fournier et n° 8 rectifié de Jacques Mézard. En revanche, il apparaît difficile de fonder une exonération sur la destination des camions et la question de la fixation des tarifs a déjà été débattue. Je propose donc de demander le retrait des trois autres amendements déposés sur cet article.

*La commission décide de demander l’avis du Gouvernement au sujet des amendements n<sup>os</sup> 1 et 8 rectifiés.*

*La commission décide de demander le retrait des amendements n<sup>os</sup> 6 rectifié, 21 et 9 rectifiés et, à défaut, y sera défavorable.*

*Article 5 quater*

**M. François Marc, rapporteur général.** – J'estime que le dispositif adopté par l'Assemblée Nationale est équilibré et ne change pas significativement l'état du droit applicable. En outre, nos collègues députés ont adopté, en nouvelle lecture, un amendement demandant d'évaluer l'impact financier de l'article 5 *quater* sur les fondations et associations à but non lucratif, dont l'activité est de caractère social. Dès lors, je propose de demander le retrait de l'ensemble de ces amendements et, à défaut, d'émettre un avis défavorable à leur encontre.

*La commission décide de demander le retrait des amendements n<sup>os</sup> 20, 19, 11 rectifié, 31 rectifié ter, 32 rectifié, 34 et 35 et, à défaut, y sera défavorable.*

#### **Article 5 quinquies (supprimé)**

**M. François Marc, rapporteur général.** – Le Gouvernement s'étant engagé à faire avancer ce dossier, je vous propose d'émettre un avis défavorable à l'amendement n° 25 d'André Gattolin.

*La Commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 25.*

#### **Article 5 sexies**

#### **Taxe communale sur la consommation finale d'électricité**

**M. François Marc, rapporteur général.** – L'amendement n° 14 rectifié de Jacques Mézard me paraît satisfait par la version du texte qui nous a été transmise par l'Assemblée nationale et, par conséquent, j'en demande le retrait. Je suis favorable aux amendements n<sup>os</sup> 4 de Xavier Pintat, 12 rectifié de Jean-Claude Requier et 18 de Jean-Claude Merceron lesquels sont identiques et apportent une précision utile s'agissant du maintien du mécanisme de cristallisation au profit des départements. S'agissant des amendements n<sup>os</sup> 3 rectifié de Christian Cambon, 5 de Xavier Pintat, 10 rectifié de Jean-Claude Requier et 17 de Jean-Claude Merceron, qui font l'objet d'une discussion commune, je suis plutôt favorable à l'idée d'un report de la délibération pour la seule année 2015 pour les versements de taxe sur la consommation finale d'électricité (TCFE), mais la date proposée par l'amendement n° 3 me semble la plus raisonnable.

*La commission décide de demander le retrait de l'amendement n° 14 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

*La commission émet un avis favorable aux amendements n<sup>os</sup> 4, 12 rectifié et 18.*

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 3 rectifié et un avis défavorable à l'amendement n° 5 et, à défaut, y sera défavorable.*

*Elle décide de demander le retrait des amendements n<sup>os</sup> 10 rectifié, 17 et 13 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

#### **Article 5 octies**

**M. François Marc, rapporteur général.** – Les deux amendements n<sup>os</sup> 2 de Philippe Marini et 36 de Nicole Bricq, qui sont identiques, ont trait au régime d'intégration fiscale des sociétés sœurs détenues par des sociétés mères qui seraient établies à l'étranger et abordent de front un vrai sujet, à savoir leur intégration fiscale rendue nécessaire par la jurisprudence

européenne. Je suis par conséquent favorable à ces deux amendements, car je crois qu'il importe que notre commission émette un signal fort, en cohérence avec les propos tenus lors de notre dernière réunion sur cette thématique.

*La commission émet un avis favorable aux amendements n<sup>os</sup> 2 et 36.*

**Article additionnel après l'article 5 terdecies**

**M. François Marc, rapporteur général.** – La disposition préconisée par l'amendement n° 30 rectifié de Jean-Yves Leconte me paraît sans relation directe avec une disposition du texte restant en discussion pas en rapport avec une disposition du texte restant en discussion.

*La commission déclare que l'amendement n° 30 rectifié irrecevable au titre des alinéas 5 et 6 de l'article 48 du Règlement du Sénat.*

**Article 7**

**M. François Marc, rapporteur général.** – L'amendement n° 29, déjà présenté en première lecture, pourrait présenter un risque de contentieux et rendre, de ce fait, inopérante, la possibilité de suspendre l'allocation temporaire d'attente en cas de fuite.

*La Commission décide de demander le retrait de l'amendement n° 2 et, à défaut, y sera défavorable.*

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

<p><b>PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2014</b>  <b>EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SEANCE (NOUVELLE LECTURE)</b>  <b>Lundi 21 juillet 2014</b></p>
<p><b>Article liminaire</b>  <b>Prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2014</b></p>
<p><b>PREMIÈRE PARTIE</b>  <b>CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER</b>  <b>TITRE I<sup>ER</sup> : DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES</b>  <b>RESSOURCES AFFECTÉES</b></p>
<p><b>Article 1<sup>er</sup></b>  <b>Réduction exceptionnelle d'impôt sur le revenu en faveur des ménages modestes</b></p>

<b>Article 1<sup>er</sup> bis</b> <b>Modalités d'imposition des gains de cession de bons de souscription de parts de créateur d'entreprise (BSPCE) et de certains gains de levée d'option</b>		
<b>Article 1<sup>er</sup> ter</b> <b>Simplification de l'éco-prêt à taux zéro</b>		
Auteur	N° de l'amendement	Avis de la commission
M. Jacques Mézard	7 rect	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> quater</b> <b>Marquage et traçabilité des produits de tabacs par un tiers indépendant</b>		
Auteur	N° de l'amendement	Avis de la commission
M. Claude Bérit-Débat	16 rect <i>bis</i>	<b>Demande de retrait</b>
M. André Gattolin	33	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> quinquies</b> <b>Relèvement du seuil de déclenchement du minimum de perception majoré sur les tabacs</b>		
<b>Article 1<sup>er</sup> sexies</b> <b>Déductibilité des frais de reconstitution de titres de propriété dans le cadre d'une donation</b>		
<b>Article 1<sup>er</sup> septies</b> <b>Application de l'abattement exceptionnel bénéficiant aux plus-values de cessions réalisées en vue de certaines opérations de démolition-reconstruction</b>		
<b>Article 2</b> <b>Réforme de la taxe d'apprentissage</b>		
<b>Article 2 bis</b> <b>Modalités d'application du plafonnement pour 2014 de la taxe additionnelle à la cotisation des entreprises pour frais de chambres de métiers et d'artisanat</b>		
<b>Article 2 ter</b> <b>Création d'un droit de timbre perçu en cas de non présentation du permis de conduire en vue de son renouvellement</b>		
<b>Article 2 quater</b> <b>Relèvement du plafond de la taxe sur les spectacles de variété et abaissement du plafond de la redevance d'archéologie préventive</b>		
TITRE II : DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES		
<b>Article 3</b> <b>Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois</b>		

<b>SECONDE PARTIE</b>		
<b>MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES</b>		
<b>TITRE I<sup>ER</sup> : AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2014 – CRÉDITS DES MISSIONS</b>		
<b>Article 4</b>		
<b>Budget général : ouvertures et annulations de crédits</b>		
<b>État B</b>		
Auteur	N° de l'amendement	Avis de la commission
M. André Gattolin	24	<b>Défavorable</b>
M. Jean-Yves Leconte	28	<b>Avis du Gouvernement</b>
<b>Article 4 bis</b>		
<b>Répartition de l'annulation de 9 millions d'euros entre les sociétés de l'audiovisuel public</b>		
<b>État D</b>		
Auteur	N° de l'amendement	Avis de la commission
Mme Joëlle Garriaud-Maylam	22	<b>Sagesse</b>
Mme Claudine Lepage	26 rect	<b>Sagesse</b>
<b>Article additionnel après l'article 4 bis</b>		
Auteur	N° de l'amendement	Avis de la commission
M. Jean-Yves Leconte	27	<b>Irrecevable Art 48 du Règlement</b>
<b>TITRE II : DISPOSITIONS PERMANENTES</b>		
<b>Article 5</b>		
<b>Suppression en 2016 de la contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés</b>		
<b>Article 5 bis</b>		
<b>Création du péage de transit poids lourds</b>		
Auteur	N° de l'amendement	Avis de la commission
M. Bernard Fournier	1 rect	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. Jacques Mézard	8 rect	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. Jacques Mézard	6 rect	<b>Demande de retrait</b>
M. Charles Revet	21	<b>Demande de retrait</b>



M. Yvon Collin	9 rect	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 5 ter (supprimé)</b> <b>Relèvement du plafond de la taxe de séjour</b>		
<b>Article 5 quater</b> <b>Aménagement du versement transport pour les associations et fondations de l'économie sociale et solidaire</b>		
Auteur	N° de l'amendement	Avis de la commission
M. Ronan Kerdraon	20	<b>Demande de retrait</b>
M. Ronan Kerdraon	19	<b>Demande de retrait</b>
M. Jacques Mézard	11 rect	<b>Demande de retrait</b>
M. Hervé Marseille	31 rect ter	<b>Demande de retrait</b>
Mme Marie-Annick Duchêne	32 rect	<b>Demande de retrait</b>
Mme Caroline Cayeux	34	<b>Demande de retrait</b>
Mme Caroline Cayeux	35	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 5 quinquies (supprimé)</b> <b>Création d'une taxe de séjour régionale affectée à la région Ile-de-France</b>		
Auteur	N° de l'amendement	Avis de la commission
M. André Gattolin	25	<b>Défavorable</b>
<b>Article 5 sexies</b> <b>Taxe communale sur la consommation finale d'électricité</b>		
Auteur	N° de l'amendement	Avis de la commission
M. Jacques Mézard	14 rect	<b>Demande de retrait</b>
M. Xavier Pintat	4	<b>Favorable</b>
M. Jean-Claude Requier	12 rect	<b>Favorable</b>
M. Jean-Claude Merceron	18	<b>Favorable</b>
M. Christian Cambon	3 rect	<b>Favorable</b>
M. Xavier Pintat	5	<b>Défavorable</b>
M. Jean-Claude Requier	10 rect	<b>Demande de retrait</b>
M. Jean-Claude Merceron	17	<b>Demande de retrait</b>
M. Jacques Mézard	13 rect	<b>Demande de retrait</b>

<b>Article 5 septies</b> <b>Renforcement de la lutte contre la manipulation des prix de transfert</b>		
<b>Article 5 octies</b> <b>Intégration fiscale d'établissements publics industriels et commerciaux</b>		
Auteur	N° de l'amendement	Avis de la commission
M. Philippe Marini	2	<b>Favorable</b>
Mme Nicole Bricq	36	<b>Favorable</b>
<b>Article 5 nonies</b> <b>Valeur locative des immobilisations industrielles de la SNCF</b>		
<b>Article 5 decies</b> <b>Clarification des dispositions applicables à l'échange automatique d'informations à des fins fiscales</b>		
<b>Article 5 undecies</b> <b>Relèvement de la sanction prévue pour non-présentation de la comptabilité sous forme informatique</b>		
<b>Article 5 duodecies</b> <b>Relèvement de la sanction prévue pour non-présentation de la comptabilité analytique</b>		
<b>Article 5 terdecies</b> <b>Modification de la date de remise du rapport annuel sur les départs et retours de contribuables français</b>		
<b>Article additionnel après l'article 5 terdecies</b>		
Auteur	N° de l'amendement	Avis de la commission
M. Jean-Yves Leconte	30 rect	<b>Irrecevable Art 48 du Règlement</b>
<b>Article 5 quaterdecies</b> <b>Neutralité fiscale de la réforme ferroviaire</b>		
<b>Article 5 quindecies</b> <b>Maintien du taux réduit de TVA pour les opérations portant sur des logements en accession sociale à la propriété et situés dans un quartier faisant l'objet d'une convention de rénovation urbaine arrivant à échéance en 2014</b>		
<b>Article 5 sexdecies</b> <b>Maintien en 2014 de l'exonération de taxe d'habitation et de contribution à l'audiovisuel public pour les personnes de condition modeste âgées de plus de 60 ans ou veuves qui en bénéficiaient en 2013</b>		
<b>Article 5 septdecies</b> <b>Rapport sur la création d'un observatoire des contreparties</b>		
<b>Article 5 octodecies</b> <b>Fonds de solidarité en faveur des départements</b>		
<b>Article 6 (supprimé)</b> <b>Stabilisation du montant des aides personnelles au logement</b>		

<b>Article 7</b>		
<b>Modification du champ des bénéficiaires de l'allocation temporaire d'attente</b>		
Auteur	N° de l'amendement	Avis de la commission
M. Jean-Yves Leconte	29	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 8</b>		
<b>Extension des aides du fonds d'amorçage aux communes ayant mis en place des organisations dérogatoires des rythmes scolaires</b>		

Présidence de M. Philippe Marini, président -

### **Projet de loi de finances rectificative pour 2014 – Suite de l'examen en nouvelle lecture des amendements**

Au cours d'une deuxième réunion, la commission procède à l'examen des amendements déposés par le Gouvernement sur les articles premier, premier *bis*, premier *quater* et 3 du projet de loi de finances rectificative pour 2014, en vue d'une seconde délibération du Sénat.

**M. Philippe Marini, président.** – Mes chers collègues, le Gouvernement a déposé quatre amendements en vue d'une seconde délibération sur des articles de première partie du projet de loi de finances rectificative. Monsieur le rapporteur général, pouvez-vous nous présenter ces amendements ?

**M. François Marc, rapporteur général.** – Ces quatre amendements portent sur l'article premier créant une réduction exceptionnelle d'impôt sur le revenu en faveur des ménages modestes, l'article premier *bis* relatif aux gains nets réalisés lors de la cession des actions souscrites en exercice de bons de souscription de parts de créateur d'entreprise (BSPCE), l'article premier *quater* relatif au marquage et à la traçabilité des tabacs et l'article 3 (État A), qui correspond à l'article d'équilibre. Le Sénat a rejeté ces articles ; le Gouvernement propose de les rétablir dans la version du texte issue des travaux de l'Assemblée nationale.

Je vous recommande de suivre la proposition du Gouvernement et de voter en faveur de cette seconde délibération.

*La commission émet un avis favorable sur l'ensemble des amendements présentés par le Gouvernement en vue d'une seconde délibération.*

*La réunion est levée à 17h24*

**Mardi 22 juillet 2014**

- Présidence de M. Philippe Marini, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 40*

**Questions diverses - Communication sur la préparation de l'examen du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (DDADUE) dans les domaines économiques et financiers**

**Tout d'abord, la commission entend une communication sur la préparation de l'examen du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne (DDADUE) dans les domaines économiques et financiers.**

**M. Philippe Marini, président.** – Le Conseil des ministres de mercredi dernier a délibéré sur un projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines économiques et financiers (DDADUE).

Il prévoit la ratification de plusieurs ordonnances ayant transposé en droit interne des dispositions de droit européen et habilite le Gouvernement à transposer par ordonnance d'autres textes européens.

Les enjeux sont importants, même s'ils portent sur des sujets que notre commission a souvent abordés : résolution bancaire, garantie des dépôts, normes prudentielles du secteur des assurances (« solvabilité 2 »), crédit immobilier, etc.

Ce texte sera examiné en septembre par l'Assemblée nationale et pourrait être inscrit à l'ordre du jour du Sénat dès la reprise des travaux du Sénat au mois d'octobre.

Notre commission ne sera reconstituée que le jeudi 9 octobre au matin et il est illusoire de penser qu'un rapporteur nommé à cette date serait en mesure de se livrer à toutes les diligences nécessaires pour rapporter soit le jour même, soit dans les jours qui suivront.

Il me semblerait donc préférable de choisir dès maintenant qui rapportera ce texte, sachant que bien évidemment la commission, au mois d'octobre prochain, pourra défaire ce que notre commission d'aujourd'hui ferait.

Deux options s'offrent à nous. Nous pouvons désigner deux rapporteurs, l'un de la majorité et l'autre de l'opposition. Nous pouvons aussi nous mettre d'accord sur le nom de l'un d'entre nous, en considérant que s'il était à nouveau membre de la commission au mois d'octobre et quelle que soit la majorité en place, il nous éclairerait loyalement sur les enjeux du texte. Dans ce cas, nous pourrions désigner Richard Yung qui a été rapporteur du projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires et qui dispose donc de la technicité nécessaire.

**M. Roger Karoutchi.** – Le choix de Richard Yung me convient tout à fait.

**M. Philippe Dallier.** – Je suis du même avis.

**M. Richard Yung.** – J'accepte d'être rapporteur.

**M. Philippe Marini, président.** – Merci mes chers collègues pour votre décision. Nous procéderons demain à la désignation du rapporteur, conformément à notre ordre du jour.

- Présidence de M. Philippe Marini, président -

### **Projet de loi de règlement du budget et d’approbation des comptes de l’année 2013 – Examen du rapport en nouvelle lecture**

**Puis la commission examine en nouvelle lecture le projet de loi de règlement du budget et d’approbation des comptes de l’année 2013, sur le rapport de François Marc, rapporteur général.**

**M. François Marc, rapporteur général.** – Le projet de loi de règlement qui nous parvient en nouvelle lecture est identique à celui que notre assemblée a rejeté le 15 juillet. En effet, l’Assemblée nationale a adopté hier un texte identique à celui qu’elle avait voté en première lecture, qui correspond d’ailleurs au projet initial du Gouvernement.

Cela montre que la divergence entre les deux assemblées ne porte pas sur le contenu du texte proprement dit, mais traduit des prises de position politiques.

Dans ces conditions, je serai très bref et me contenterai de recommander que la commission propose au Sénat l’adoption sans modification du projet de loi de règlement du budget et d’approbation des comptes de l’année 2013.

**M. Philippe Marini, président.** – L’opposition n’approuve pas les orientations de la politique du Gouvernement et l’a manifesté notamment dans le cadre du débat sur les finances publiques pour 2015. Ce débat ne donnant pas lieu à un vote, ses divergences s’étaient exprimées lors du vote sur le projet de loi de règlement. Peut-être les mêmes causes se traduiraient-elles par les mêmes effets ?

**M. Roger Karoutchi.** – Je le crains...

**Mme Michèle André.** – Pour notre part, nous soutenons la position du rapporteur général.

*La commission décide de proposer au Sénat d’adopter le projet de loi de règlement du budget et d’approbation des comptes de l’année 2013.*

*La réunion est levée à 9 h 54*

**Mercredi 23 juillet 2014**

- Présidence de M. Philippe Marini, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30*

### **Désignation d'un rapporteur**

*La commission nomme M. Richard Yung, rapporteur sur le projet de loi n° 2148 (AN-XIVème législature) portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.*

### **Organisme extra parlementaire – Désignation d'un candidat**

*La commission nomme M. Vincent Delahaye pour siéger au sein de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations.*

### **Enjeux liés au développement du Bitcoin et des autres monnaies virtuelles - Communication**

**Puis la commission entend une communication de MM. Philippe Marini et François Marc sur les enjeux liés au développement du Bitcoin et des autres monnaies virtuelles.**

**M. Philippe Marini, président.** – Je développerai des considérations de portée économique et générale, et le rapporteur général nous dira les conclusions que l'on peut tirer, et les propositions que l'on peut formuler, à partir des éléments que nous a fournis le Gouvernement. Nous l'avons notamment interrogé afin d'obtenir des éléments de comparaisons internationales, qui nous ont semblé très utiles sur un tel sujet.

Notre commission avait organisé, le 15 janvier dernier, une audition conjointe sur les enjeux liés au développement des « monnaies virtuelles », parmi lesquelles figure le célèbre *bitcoin*. Nous avons pu entendre le Trésor, les douanes, la Banque de France, Tracfin, mais aussi un entrepreneur et un universitaire spécialiste du sujet. Comme nous en étions convenus, deux questionnaires avaient ensuite été adressés au Gouvernement et aux services économiques de nos représentations diplomatiques.

On peut observer que les choses ont beaucoup changé depuis six mois : le développement des monnaies virtuelles s'est poursuivi, avec son lot d'innovations et de canards boiteux voire de scandales ; le *bitcoin* a été présent dans l'actualité, et les autorités ont poursuivi leur réflexion pour obtenir une certaine forme de régulation. Le 11 juillet dernier, le ministre des finances et des comptes publics, Michel Sapin, s'est appuyé sur les travaux qui avaient été effectués pour annoncer plusieurs mesures d'encadrement des monnaies virtuelles, dont nous parlera le rapporteur général.

L'intérêt que porte la commission des finances du Sénat à ce sujet n'a pas lieu de surprendre : il s'inscrit dans les travaux que nous avons entamés dès 2008-2009 sur les transformations profondes qu'induisent, pour notre fiscalité et pour les mécanismes

économiques et financiers, les technologies numériques. L'irruption du numérique dans la vie ne laisse à cet égard à peu près rien dans le *statu quo*.

Il y a d'abord les conséquences fiscales : la concentration de la valeur sur des actifs immatériels, facilement (dé)localisables sous des latitudes aussi clémentes par leur droit et leur fiscalité que par leur climat, a provoqué, comme nous pouvions le redouter, une attrition des assiettes fiscales dont les grands pays ont aujourd'hui pris conscience. Mais au-delà de la fiscalité, la révolution numérique vient bouleverser de fond en comble différents secteurs économiques : le monopole des taxis est remis en cause par des applications comme *Uber* – nous en discuterons cet après-midi en séance publique –, et le modèle des hôtels est bousculé par le développement des sites de réservation en ligne ou des sites proposant des solutions d'hébergement alternatives comme *Airbnb*, par exemple.

Avec les « monnaies virtuelles », nous touchons à quelque chose de plus fondamental encore : le monopole d'émission des banques centrales, manifestation par excellence du pouvoir régalién. Exemple le plus connu et le plus « réussi », le *bitcoin* est un système de paiement libre, anonyme et décentralisé, qui permet aux utilisateurs d'échanger entre eux des biens et des services sans avoir recours à la monnaie classique. *Stricto sensu*, toutefois, il ne s'agit ni d'une monnaie ayant cours légal, ni d'un moyen de paiement au sens du code monétaire et financier. C'est quelque chose d'innomé, de non-qualifié juridiquement. Le *bitcoin* n'est pas émis contre la remise de fonds. Il est un support de transactions. Pour l'instant, le *bitcoin* relève avant tout d'une forme de troc en version numérique : parfois, ce qui était le plus archaïque peut devenir, grâce aux technologies d'aujourd'hui, le plus moderne et le plus innovant.

Toutefois, on ne peut écarter d'un revers de main cette innovation, sous prétexte qu'il ne s'agirait que d'un épiphénomène. De plus en plus de e-commerçants acceptent les paiements en *bitcoins*, de même que la plateforme *PayPal*. Si le *bitcoin* connaît un tel succès, c'est qu'il présente des avantages tangibles. Lesquels ? Tout d'abord, les frais de transaction : ils sont réputés quasi-nuls – j'insiste sur le mot « réputés ». Une récente étude de Goldman Sachs les estime à 1 %, contre 2,5 % pour un virement par carte bancaire. Signalons toutefois que ce débat n'est pas tranché, dans la mesure où une estimation exacte devrait inclure, d'une part, le coût de l'équipement informatique et de l'électricité, et d'autre part, le coût du risque associé à la volatilité du *bitcoin* et des éventuelles couvertures à prévoir en conséquence. Surtout, le *bitcoin* se caractérise par un ingénieux mécanisme de « création monétaire », ou de création de signes quasi-monétaires, qui rémunère ses utilisateurs : mettez la puissance de calcul de votre ordinateur à la disposition du réseau afin de valider les transactions, et vous serez rémunérés en *bitcoins*.

Ce système, nous en sommes conscients, comporte des risques notoires. Ceux-ci sont connus depuis l'origine mais sont apparus très clairement ces derniers temps, et ne peuvent que conduire les pouvoirs publics et à émettre un certain nombre d'avertissements. Le *bitcoin* se caractérise par une extrême volatilité – un *bitcoin* valait moins d'un dollar jusqu'en 2011, presque 1 200 dollars à l'automne 2013, et environ 650 dollars aujourd'hui... De fait, le système est spéculatif, puisque le rythme de création des *bitcoins* suit une courbe décroissante, jusqu'à atteindre un maximum de 21 millions d'unités en 2140, contre environ 12 millions aujourd'hui. Le système est clos, construit pour toute sa durée de vie. C'est une véritable « rareté organisée », qui est aussi la condition de son succès puisqu'elle garantit les détenteurs contre une éventuelle dévaluation de leurs avoirs : il ne peut pas exister de « planche à *bitcoins* ».

De plus, le *bitcoin* ne bénéficie d'aucune garantie de convertibilité en monnaie « réelle », ce qui laisse les utilisateurs bien dépourvus en cas de perte généralisée de confiance dans le système.

Ensuite, si le protocole de validation des transactions est lui-même très sécurisé, il n'en va pas de même pour le « stockage » des *bitcoins*. La plupart des utilisateurs décident de stocker leurs *bitcoins* sur des « comptes » ouverts auprès de plateformes d'échange en ligne. Mais le piratage est possible : la faillite de *Mt. Gox*, la plus grande plateforme au monde, a ruiné plusieurs milliers d'utilisateurs le 28 février dernier, ce qui démontre la fragilité de ces « coffres forts » virtuels. Bien sûr, il est aussi possible de conserver ses *bitcoins* sur son propre disque dur, chez soi : James Howell, un jeune Britannique qui avait acquis 7 500 *bitcoins* contre une poignée de livres sterling en 2009, serait aujourd'hui multimillionnaire s'il n'avait pas malencontreusement jeté le sien dans une immense décharge publique du Pays de Galles...

Surtout, l'anonymat qui s'attache aux transactions fait du bitcoin une aubaine pour la cybercriminalité ou le blanchiment. L'audition du 15 janvier dernier a permis d'apprendre que les services de la douane avaient arrêté un trafiquant de stupéfiants qui se faisait payer en *bitcoins*. Certes, le site *Silk Road*, véritable caravansérail de la drogue en ligne, et arsenal virtuel d'armes bien réelles, a été fermé fin 2013 par le FBI. Mais il ne faudrait pas en déduire que tout risque est écarté, comme en témoigne l'arrestation, mardi 28 janvier à New York, du vice-président de la *Bitcoin Foundation*.

Il faut toutefois raison garder – même si la Banque de France, Tracfin et l'AMF sont dans leur rôle en appelant à la vigilance. Pour l'heure, c'est la volatilité et l'absence de statut légal du *bitcoin* qui devraient limiter son développement au-delà d'un cercle d'initiés : en effet, quel particulier, quel commerçant, et même quel réseau criminel aurait intérêt à réaliser ses transactions au moyen d'un étalon dont la valeur peut être divisée par deux en quelques instants ? De même, le *bitcoin* ne constitue pas une menace pour la stabilité macroéconomique, compte tenu de la masse monétaire qu'il représente : 5 à 8 milliards de dollars seulement, contre des milliers de milliards de dollars pour les grandes devises. Aujourd'hui, il me semble que le *bitcoin* tient davantage du produit spéculatif de niche que d'une véritable alternative à la monnaie. Et l'on ne peut s'empêcher de penser que les quelques distributeurs et magasins Monoprix qui acceptent cette « devise » le font d'abord par souci de publicité...

Surtout, se concentrer uniquement sur les risques – ce qu'il faut néanmoins faire – revient à ignorer les multiples opportunités qu'ouvrent les monnaies virtuelles. Ce n'est pas parce qu'une innovation peut mettre au défi certaines de nos conceptions traditionnelles qu'il faut les rejeter en bloc, d'autant que le rejet risquerait d'être assez fortement théorique : comment, en effet, discipliner les comportements individuels et interdire à nos concitoyens de faire usage de plateformes étrangères ?

Comme alternative aux monnaies classiques, le *bitcoin* commence à peine à montrer son potentiel. Certains, qui ont une imagination développée, pensent déjà à la mise en place d'offres de crédit ou de financement participatif (*crowdfunding*) en monnaies virtuelles. Je suis personnellement très réservé sur ces idées, mais elles méritent d'être analysées, et de nouveaux développements pourraient intervenir.

Mais surtout, plus qu'une « monnaie », le *bitcoin* est une technologie, un protocole de validation des transactions totalement décentralisé, « auditable » par tous et très



sécurisé. Or, s'il est possible de valider des transactions, pourquoi ne pas s'en servir pour valider autre chose ? Par exemple, des mots de passe, des titres d'identités, des diplômes et autres certificats, ou même des votes électroniques ! Dans un monde proche, personne ne pourrait plus frauder sur les diplômes qu'il a obtenus, et ce serait un progrès. Quant au vote électronique, je pense à celui des Français de l'étranger qui dont le développement est entravé par des doutes sur sa sécurité. La validation décentralisée est une amélioration du principe de la cryptographie : aucun « tiers de confiance » ne se retrouve jamais en possession de l'information complète, mais celle-ci est néanmoins parfaitement vérifiée.

Il existe d'autres « monnaies virtuelles » : il y en a eu d'autres hier (par exemple *Liberty Reserve* ou *e-Gold*), il peut y en avoir d'autres demain, même si le *bitcoin* s'est réellement développé. Il est donc très important pour les pouvoirs publics d'apprécier ce phénomène tel qu'il est, de ne pas rester en retrait, d'intervenir à bon escient de guider les raisonnements. Il appartient au rapporteur général de nous éclairer sur cette dialectique entre innovation et régulation, qui apporte la sécurité nécessaire aux acteurs du marché.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Je voudrais vous faire part d'une reminiscence déjà fort ancienne, qui concerne l'apparition des cartes bancaires. J'étais à l'époque jeune chercheur à l'université et je travaillais sur les moyens de paiement, lorsque la carte bancaire commençait à apparaître dans les commerces. Je me souviens qu'à l'époque, on était dans la méfiance la plus absolue. Cette innovation était présentée par les uns et les autres, dans les publications scientifiques, comme une source de risques considérables, qui n'irait pas très loin et connaîtrait une désaffection une fois connues les dérives qui allaient se manifester. Avec le *bitcoin*, le sujet est certes différent mais j'ai le sentiment que l'on retrouve, à travers ce que l'on peut lire, la même anxiété face à l'évolution des choses. Dans ce contexte fort incertain, où l'on ne maîtrise pas encore tous les paramètres ni tous les usages, la question de la régulation se trouve d'emblée posée.

Il n'est pas facile d'apporter une réponse normative à un phénomène qui se joue des frontières géographiques autant que des cadres conceptuels. Pourtant, une régulation est absolument nécessaire, ne serait-ce que pour sécuriser les utilisateurs et les acteurs qui prennent le risque d'innover, ainsi que pour prévenir les dérives qui, sinon, pourraient conduire à décrédibiliser rapidement le système dans son ensemble.

Le président Philippe Marini a parlé de la fermeture du site *The Silk Road* et de la faillite de la plateforme *Mt. Gox*. J'évoquerai pour ma part un événement plus proche de nous : il y a deux semaines, les gendarmes de la région Midi-Pyrénées ont arrêté trois personnes qui opéraient une plateforme d'échange de *bitcoins* sans autorisation, et « saisi » 388 *bitcoins*, ce qui correspond à environ 200 000 euros... Heureusement, l'audition du 15 janvier dernier au Sénat nous a permis de réaliser que certains acteurs privés présents sur le marché du *bitcoin* étaient en attente d'une régulation. Bien sûr, les professionnels demandent toujours un maximum de souplesse, là où les autorités poussent pour des contrôles plus pointilleux. Comme souvent, l'enjeu est de réguler efficacement sans « tuer » l'innovation.

Il faut se féliciter que la France ait su réagir assez rapidement en matière de régulation. Il y a dix jours, se fondant notamment sur les travaux conduits à l'initiative de notre commission, le ministre des finances et des comptes publics, Michel Sapin, a annoncé plusieurs mesures très concrètes.

Premièrement, une clarification du régime fiscal des monnaies virtuelles : les plus-values seront ainsi imposées au barème de l'impôt sur le revenu, au premier euro, au titre

des bénéfiques industriels et commerciaux (BIC) si l'activité d'achat-revente est habituelle, ou des bénéfiques non-commerciaux (BNC) si celle-ci est occasionnelle. Par voie de conséquence, les moins-values seront déductibles sous certaines conditions. Les *bitcoins* et leurs équivalents entreront par ailleurs dans le patrimoine imposé au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et seront soumis aux droits de mutation à titre gratuit (DMTG). En revanche, la France soutiendra au niveau européen un non-assujettissement à la TVA, afin d'éviter de réitérer l'expérience malencontreuse des quotas carbone qui ont donné lieu à un gigantesque « carrousel TVA ».

Deuxièmement, une limitation de l'anonymat : le ministre entend imposer aux plateformes d'échange une obligation d'identification à l'occasion d'une ouverture de compte, d'un retrait, d'un dépôt ou d'une transaction. Une concertation a été engagée à ce sujet, qui est extrêmement délicat puisqu'il touche au fondement même du système.

Troisièmement, un plafonnement des paiements en monnaies virtuelles, comme cela existe pour le numéraire : dans les deux cas, cela se justifie par l'anonymat qui s'attache aux transactions.

Il faut ajouter à cela que l'Autorité de contrôle prudentiel et de régulation (ACPR) estime que les intermédiaires proposant d'échanger des « monnaies virtuelles » contre des monnaies ayant cours légal sont soumis au statut de prestataire de services de paiement (PSP). C'est par exemple le cas de la plateforme *Bitcoin-Central* proposée par *Paymium*, dont nous avons auditionné le fondateur. À ce titre, ils doivent respecter un certain nombre d'obligations prudentielles, et sont assujettis aux règles de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

On peut se poser la question suivante : les positions prises par la France sont-elles similaires à celles des autres pays ? Pour le savoir, nous avons adressé un questionnaire aux missions économiques de la direction générale du Trésor, afin d'obtenir des éléments de comparaison avec treize autres pays dûment sélectionnés. Ce questionnaire est complété par un autre, de portée plus générale. Les réponses à ces questionnaires constituent un travail inédit qui permettra d'éclairer les décisions futures, notamment au niveau européen. Ces comparaisons montrent que si tous les pays se posent à peu près les mêmes questions, tous n'y apportent pas les mêmes réponses – ceci n'est pas une formule rhétorique, c'est un constat assez préoccupant puisque nous parlons d'un phénomène qui est par essence transnational. De fait, la France se situe à mi-chemin entre les pays les plus régulateurs et les pays les plus libéraux.

En ce qui concerne la qualification juridique des monnaies virtuelles, la France évolue dans le même flou que la plupart des pays, faute d'accord entre leurs différentes administrations. Toutefois, certains pays comme la Chine, la Thaïlande ou la Corée considèrent clairement les *bitcoins* comme des « biens » ou des « marchandises », fussent-elles numériques, à l'instar d'un fichier musical « mp3 ». Le gouverneur de la Banque centrale chinoise a ainsi comparé les *bitcoins* aux timbres échangés par les philatélistes... Moins poétique peut-être, et surtout très isolée pour l'instant, l'autorité de supervision allemande qualifie les monnaies virtuelles d'unités de compte, entrant dans la catégorie des instruments financiers au même titre que les devises.

Peu pressés de définir les monnaies virtuelles, les pays se sont en revanche montrés plus prompts à les taxer...

**M. Philippe Marini, président.** – Je taxe donc je suis !

**M. François Marc, rapporteur général.** – Toutefois les régimes fiscaux choisis demeurent très hétérogènes : assimilés aux gains aux jeux en ligne par la Chine et à ce titre taxés à l'impôt sur le revenu, les *bitcoins* sont imposés comme des biens immobiliers par l'Allemagne et comme des revenus du capital par les États-Unis. L'Allemagne, le Royaume-Uni et d'autres pays ont aussi choisi d'assujettir les monnaies virtuelles à la TVA, mais n'ont pas encore trouvé comment s'y prendre... Le Japon, lui, fait confiance au civisme déclaratif de ses contribuables.

En ce qui concerne la régulation des transactions et des plateformes d'échange, la plupart des pays ont multiplié les avertissements, d'abord sur les risques encourus par les utilisateurs des monnaies virtuelles, et surtout sur les risques de blanchiment et de financement du terrorisme. Toutefois, tous n'en concluent pas que cela justifie une intervention du régulateur, voire du législateur : beaucoup considèrent, à l'instar du Japon, que réguler revient à légitimer, et donc à encourager. Ainsi des pays comme l'Allemagne, Israël ou le Canada se contentent-ils de prévenir les utilisateurs de *bitcoins* qu'ils agissent « à leurs risques et périls », sans garantie publique d'aucune sorte. Les positions les plus strictes viennent de la Chine et de la Russie, qui interdisent – sauf exception – l'usage des monnaies virtuelles et y attachent une présomption d'utilisation à des fins de blanchiment. La France fait à cet égard preuve d'un libéralisme prudent, en n'interdisant pas les monnaies virtuelles mais en assujettissant les plateformes au statut encadré de prestataire de service de paiement (PSP).

Enfin, en ce qui concerne l'innovation, ce sont sans surprise des pays comme les États-Unis, le Canada et Israël qui se montrent les plus ouverts. Les incubateurs, *business angels* et autres *start-ups* s'y multiplient, dans un contexte de bienveillance des autorités publiques. À Chypre, l'université de Nicosie accepte le paiement des frais de scolarité en *bitcoins*, même si peu d'étudiants ont sauté le pas. La France n'a toutefois pas à rougir en matière d'innovation : nos entreprises spécialisées dans les technologies financières font preuve d'une remarquable créativité, pour les monnaies virtuelles, mais aussi les autres modes alternatifs de paiement (*crowdfunding*, paiement par smartphone etc.).

Il y a, pour résumer, trois types d'attitudes face au développement des monnaies virtuelles. Les sceptiques, parmi lesquels de nombreux juristes et économistes, qui soulignent à bon droit que le *bitcoin* n'est pas une véritable monnaie – mais ils oublient la très prometteuse dimension « technique » du système. Les inquiets, dont font partie nos régulateurs, car il est de leur devoir d'anticiper les problèmes et de les prévenir. Et les optimistes, pour lesquels le *bitcoin* est aux transactions ce que *l'email* a été au courrier et le *web* à l'édition. Tâchons de rassurer les uns sans décourager les autres.

Quelles recommandations peut-on, dès lors, formuler ? Les pouvoirs publics doivent mener dans la durée un véritable travail de veille et de réflexion sur les monnaies virtuelles, continuer à informer les utilisateurs sur les risques mais aussi les droits associés, et travailler à l'élaboration d'une régulation adaptée. Il importe surtout de mener ce travail à l'échelle européenne, sans laquelle nulle mesure efficace n'est concevable.

En ce qui concerne la question de la qualification juridique des monnaies virtuelles, nous pourrions proposer de « tester » pour l'instant le recours aux catégories du droit existantes, plutôt que d'inventer une catégorie ad hoc. C'est le pari fait par de nombreux pays, et auquel se tient pour l'instant la France : considérer les *bitcoins* comme des « biens »

par défaut permet l'application du droit commun, notamment en matière de protection des consommateurs, d'escroquerie et de résolution des litiges commerciaux. Je précise que nous parlons ici de la « chose » (les *bitcoins*), et non pas du « service », lequel est d'ores et déjà considéré comme une prestation de service de paiement (PSP) et régulé à ce titre.

Comme à chaque nouvelle révolution portée par l'économie numérique, il est clair que la France et l'Europe ont une carte à jouer. Pour réussir ensemble, nous devons accompagner l'innovation tout en l'encadrant pour en éviter les dérives, faire preuve d'ouverture tout autant que de vigilance.

**M. François Trucy.** – Le fait que les promoteurs des monnaies virtuelles les comparent à Internet en termes de bouleversement et d'essor tend à montrer les perspectives de développement qui existent dans ce domaine. En outre, l'adoption du *bitcoin* par *Paypal* constitue un atout, ce service étant très exigeant en matière de sécurité.

J'en viens à mes deux questions : vous l'avez dit, la régulation devra d'abord se faire au niveau européen. Où en sont les autorités européennes sur ce sujet, a-t-on une idée de l'avancée de leurs réflexions ? Deuxièmement, les sites d'information parlent de système cryptographique : on comprend qu'une signature puisse être cryptée, par exemple, mais quelle est signification de ce terme lorsqu'il est appliqué au système des *bitcoins* ?

**M. Philippe Adnot.** – Je souhaiterais que nous puissions disposer de vos propos par écrit, car je les trouve très intéressants, et je pense qu'ils vont marquer la réflexion sur le sujet, bien qu'il ne soit pas épuisé ! Il est toujours bon de marquer des étapes. Ainsi, au cours de la réunion du 15 janvier 2014 organisée par la commission sur ce même thème, plusieurs intervenants nous avaient expliqué que les monnaies virtuelles ne posaient pas de réelles difficultés. Or, peu de temps après, on a constaté la réalisation de plusieurs opérations loin d'être anodines.

Bien sûr, il faut agir au niveau européen, mais cela ne me paraît pas suffisant. Le système pourrait fonctionner de manière régulée en Europe. Mais cela n'empêchera pas des manœuvres frauduleuses dans d'autres zones, aux Etats-Unis ou au Canada par exemple, d'autant plus que les transactions en *bitcoins* sont anonymes. Je pense donc qu'il faudrait disposer d'un organisme mondial de régulation et de surveillance en ce domaine.

Par ailleurs, vous avez considéré dans votre propos qu'il ne peut pas exister de « planche à *bitcoins* ». Pourquoi une telle certitude ? En effet, on constate aujourd'hui que tous les disques durs peuvent être piratés, que la plupart de nos ordinateurs sont soumis au risque de virus dormants, bref, que l'ingéniosité des *hackers* est permanente ! Dans ce contexte, qui peut prétendre qu'il n'y aura pas un jour quelqu'un capable de créer du *bitcoin* ?

**M. Philippe Marini, président.** – Nous répondrons sur le fond à vos questions dans quelques instants. Sur la publication de nos propos, si la commission des finances nous y autorise tout à l'heure, la communication présentée ce matin sera étoffée puis publiée sous la forme d'un rapport d'information, auquel nous joindrons en annexe les éléments issus de l'enquête effectuée à notre demande par le ministère des finances, avec notamment les éléments comparatifs les plus précis dont nous disposons.

Je pense en outre qu'il serait utile que notre texte puisse faire l'objet d'une traduction en anglais et soit également mis en ligne dans cette langue.

**M. Jean Germain.** – Voilà un sujet passionnant dont nous avons évidemment intérêt à poursuivre l'exploration ! L'utilité d'une publication en anglais est évidente !

Je pense que ce qui est en jeu ici est l'évolution du métier de banquier. Je discute beaucoup avec mes étudiants et je partage pleinement ce qu'a dit François Marc tout à l'heure : au moment de la création de la carte bleue, c'était quelque chose de terrifiant. Aujourd'hui, les étudiants, qu'ils soient en France, en Angleterre, aux Etats-Unis, au Japon ou en Chine, se montrent très critiques sur le métier de banquier. Les étudiants en gestion, en sciences-économiques ou de Sciences-Po savent très bien ce que sont les régulateurs. La question est de savoir si ce métier doit évoluer.

Je citerai à cette occasion un proverbe que notre collègue Michèle André répète souvent : « *ce n'est pas en améliorant la bougie qu'on a créé l'électricité* ». De la même façon, je dirais que ce n'est pas en améliorant la banque ou en la régulant que l'on va créer autre chose. Le développement des monnaies virtuelles, avec les tricheries qu'il peut comporter, est un mouvement qu'on ne pourra pas enrayer. Ce sont les banques qui ont créé un certain nombre de difficultés et qui s'opposent partout à la création de nouvelles richesses. Il faut examiner les nouveaux instruments que vous évoquez, car c'est sans doute l'un des sujets dont on parlera le plus dans les cinq à dix ans qui viennent, comme la révolution numérique dans la musique.

Je rappelle que l'on peut déjà, à Berlin ou à Paris, payer des loyers en *bitcoins*. Mes étudiants m'ont donné des exemples de jeunes personnes habitant dans ces villes et y payant leurs loyers en *bitcoins*. De même, à Genève, où je me suis rendu récemment, on compte déjà dix distributeurs de *bitcoins*, et les Suisses comptent en créer d'autres. Bien sûr, cela pose des questions de régulation et de surveillance dont le Parlement aura à traiter, mais ils existent !

Je voudrais également attirer votre attention sur l'arrivée imminente en France et en Europe du système américain *Ripple*, à savoir un protocole de paiement libre qui permet d'échanger toutes les devises, immédiatement, dans la monnaie de votre choix, par exemple en dollars aux Etats-Unis, ou en euros en Europe. Je souligne aussi que l'ordonnance sur le *crowdfunding* a été publiée dans une certaine discrétion, sans susciter beaucoup de réactions, le 30 mai dernier. Elle sera applicable le 1<sup>er</sup> octobre 2014 pour certaines dispositions, et le 1<sup>er</sup> octobre 2016 pour d'autres. Elle s'attaque véritablement au monopole bancaire. Ce n'est que le début mais cela me paraît un sujet important. Je partage complètement ce qu'ont dit le président et le rapporteur général à propos des aspects positifs de ces innovations – le rapporteur général m'ayant semblé le plus confiant à cet égard. Une autre application, *Square*, existant déjà aux Etats-Unis et au Japon, arrive en Europe : elle permet non seulement de payer avec son portable, mais aussi de faire part de vos observations ou remarques à celui que vous réglez, qu'il s'agisse d'un commerçant ou d'une entreprise. Vous pouvez par exemple vous plaindre de la durée de livraison de votre achat. Certains ne voient pas l'intérêt de ce type d'application, mais il n'empêche que celle-ci fonctionne et qu'elle permet aux services de marketing concernés de connaître les dispositions et les remarques de la clientèle, en direct, sans passer par des intermédiaires écrits. Je citerai enfin l'arrivée en France, au 1<sup>er</sup> janvier 2015, de l'*Amazon Coin*, soit la monnaie virtuelle du géant américain. J'ai été informé de ces sujets dans le cadre d'une conférence au Collège de France. On apprend bien des choses des universitaires, c'est peut-être ma formation qui me fait parler ainsi. Comme disait Clemenceau, « *les polytechniciens connaissent tout, sauf le reste* ». Je pense que cela peut s'appliquer à d'autres personnes, et que le reste est important...

Je pense donc qu'au lieu de tout arrêter, il nous faudrait réfléchir à la façon dont nous allons développer et réguler ces monnaies virtuelles ainsi que les activités qui en découlent. On pourrait considérer que les monnaies virtuelles n'ont pas d'avenir et qu'il faut arrêter le mouvement, en se contentant de suivre les conseils de la Banque de France, de la Cour des comptes ou de la Caisse des dépôts. Au contraire, si l'on veut que ceux qui ont vingt-cinq ans aujourd'hui soient demain en mesure d'influer sur les évolutions en cours, je pense qu'il faut aider à développer ces monnaies virtuelles, tout en y mettant des règles. Il faut donc que le débat se poursuive.

**Mme Michèle André.** – Je pense que ce débat est utile et qu'il mérite que nous fassions des efforts pour comprendre les enjeux liés au développement des monnaies virtuelles. C'est indéniablement complexe. Pour ma part, j'ai la chance de vous représenter à la Banque de France, à l'Observatoire des modes de paiement, qui s'intéresse exclusivement à la sécurité des transactions et en particulier des cartes de toute sorte. Cela me permet de toucher un peu à ces questions.

Nous sommes issus d'une culture de la monnaie, c'est-à-dire du papier. Mais en Nouvelle-Calédonie, où je me suis rendue il y a quelques années, on s'aperçoit que certaines zones conservent des marges d'échange issus du troc, tels que des coquillages. Aujourd'hui, on constate que l'on a quelque peu abandonné la monnaie papier. Par exemple, les chèques, qui ont été longtemps le mode de paiement le plus employé, régressent au bénéfice de la carte, même sans contact.

Dans tous ces systèmes, on trouvera toujours des personnes pour tricher. Mais je pense qu'il faut poursuivre la réflexion plutôt que de se cacher comme si on avait peur de la suite. Il faut d'abord que nous soyons capables de déterminer une référence de base en la matière. Comme Jean Germain, je pense qu'il faut creuser cette problématique des monnaies virtuelles pour la comprendre davantage et faire progresser notre réflexion. Et n'ayons pas peur de nous prêter à des expériences.

**M. François Marc, rapporteur général.** – S'agissant de la cryptographie, elle s'attache à protéger les messages, en assurant leur confidentialité, leur intégrité et leur authenticité. Dans le cas des *bitcoins*, le caractère décentralisé du système permet d'assurer une très grande sécurité des transactions : celles-ci sont non seulement cryptées mais aussi validées non par un ordinateur central mais à la suite d'une sorte de tirage au sort des ordinateurs appelés à valider le paiement. Ainsi, il n'y a pas stockage en un seul lieu ou dans un seul outil informatique des éléments d'information qui pourraient permettre à une personne de pirater le système. Le détail de ce mécanisme est assez complexe mais, de l'avis des spécialistes, il s'agit d'une innovation remarquable et très sécurisée. C'est un élément rassurant.

Concernant la régulation, évidemment, il serait préférable qu'elle soit mise en œuvre directement à l'échelle mondiale. Ceci dit, de nombreux utilisateurs de *bitcoins* se trouvent en Europe ou aux États-Unis. Une convergence de ces pays en matière de régulation serait déjà un premier pas important. Par ailleurs, la coopération en matière de lutte contre le blanchiment fonctionne relativement bien au niveau international. En Europe, l'exemple de la TVA nous montre qu'il y a toujours un désaccord entre ceux qui veulent assujettir les *bitcoins* – comme le Royaume-Uni et l'Allemagne – et les autres. En ce qui concerne la régulation des plateformes d'échange, une révision de la directive relative aux services de paiement (DSP) est en cours, qui pourrait être l'occasion de mieux réguler ces activités au niveau européen.

Enfin, je souscris à la vision positive de ce type d'innovation exprimée par Jean Germain.

**M. Philippe Marini, président.** – Voici ce que l'on peut dire sur le risque de « planche à *bitcoins* » : à notre connaissance, à ce jour, tous les piratages ont porté sur le stockage des unités et non sur l'algorithme qui les génère – jusqu'à l'échéance de 21 millions. L'algorithme est lui-même surveillé en permanence par la communauté des utilisateurs. Dans un système *open source* tel que celui du *bitcoin*, on peut penser qu'une modification ne saurait passer inaperçue et qu'il existerait une sorte d'autocontrôle. Ceci me conduit d'ailleurs à relever le propos de Michèle André : cette construction intellectuelle et technologique a une dimension originale, elle fonctionne de façon circulaire, sur la base d'un réseau cogéré par ses participants, et non de façon centralisée autour d'un acteur dominant. Est-ce une fiction ? La réalité est-elle moins flatteuse ? Au plan des principes, il convient de reconnaître que les systèmes de monnaie virtuelle, et le *bitcoin* en particulier, sont des mécanismes autogérés qui créent une rupture par rapport aux édifices verticaux et centralisés que nous connaissons ; ceci interpelle.

Comme indiqué par Jean Germain, la remise en cause potentielle du monopole des banques ne peut que faire réagir ces dernières. BNP Paribas, la Société générale et la Banque postale ont par exemple développé le système de paiement par smartphone dit appelé PayLib. Il est clair que les édifices traditionnels vont se défendre et s'efforcer de récupérer à leur profit ces nouvelles technologies.

La commission des finances, quels que soient ses responsables à l'avenir, aura à poursuivre ce chantier. Je crois que nous sommes encore en peine de proposer une initiative législative à ce stade. Nous n'avons pas encore acquis de conviction définitive, même si des voies peuvent être imaginées.

Aujourd'hui, les services d'échange de monnaies virtuelles sont bien considérés comme des prestations de services de paiement (PSP), régis par le code monétaire et financier. En ce qui concerne les plateformes, nous ne sommes donc pas dans le vide juridique. S'agissant de la « chose » qui s'échange, plusieurs options sont possibles : nous pouvons rester encore quelques temps dans le statu quo, c'est-à-dire l'absence de qualification spécifique, ce qui conduit à appliquer le droit commun des biens, notamment en matière de protection des consommateurs, de lutte contre les escroqueries et de règlement des litiges. Comme vous l'a indiqué François Marc, les conséquences fiscales de ce statut ont déjà été tirées par l'instruction fiscale du 11 juillet 2014. Nous pourrions aller plus loin et envisager la qualification d'instrument financier, par analogie avec les devises, ou bien qualifier les monnaies virtuelles de biens meubles. En tous cas, les pouvoirs publics ne sont pas impuissants à réprimer les éventuelles dérives mafieuses ou délinquantes.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Nous pouvons nous féliciter des travaux engagés sur ce sujet par la commission des finances, il y a déjà plusieurs mois. C'est à la lumière des enseignements tirés de la réflexion engagée au Sénat que le Gouvernement a pu établir l'instruction du 11 juillet dernier. Grâce à cette dernière, les choses ont été clarifiées sur le plan fiscal. À l'avenir, il s'agira de voir quels ajustements pourront être apportés à ces dispositions. Nous pourrions opérer ce suivi ; il s'agit d'un sujet d'avenir, sur lequel il est important de se positionner.

*À l'issue de ce débat, la commission donne acte de cette communication à M. Philippe Marini, président, et à M. François Marc, rapporteur général, et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.*

### **Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) - Audition, ouverte à la presse, pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes**

**Puis la commission procède à l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur l'agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU).**

**M. Philippe Marini, président.** – Nous sommes réunis pour une nouvelle audition « pour suite à donner » à une enquête réalisée par la Cour des comptes, à la demande de notre commission des finances, en application de l'article 58-2° de la LOLF. Cette enquête concerne l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Alors que de nombreux bilans du programme national de rénovation urbaine (PNRU) ont déjà été établis, notre commission a souhaité s'intéresser plus précisément à l'agence elle-même et à sa gestion. Cette enquête nous a paru d'autant plus utile que s'annonçait un nouveau programme national de renouvellement urbain (ANRU), désormais consacré par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Dans nos mairies, nous avons reçu notification de la délimitation des quartiers éligibles aux procédures de la politique de la ville, des contacts sont engagés à ce titre avec l'Etat.

Nous entendrons le Président de la cinquième chambre de la Cour des comptes qui nous proposera une brève synthèse des travaux de la Cour des comptes, puis Jacques Chiron, rapporteur spécial de la mission « Égalité des territoires, logement et ville », interviendra. Les responsables de l'ANRU, au premier chef son président, notre collègue Michel Delebarre, ainsi que la tutelle de l'agence, à savoir le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), pourront ensuite réagir et le débat s'ouvrira avec l'ensemble des commissaires. Cette audition est ouverte à la presse et nous déciderons, après le débat, de publier ou non l'enquête de la Cour des comptes au sein d'un rapport d'information.

Je remercie la Cour des comptes pour ce travail approfondi, qui confirme nos analyses sur certains points, en particulier nos craintes quant à la soutenabilité financière de l'agence et l'attribution de nouvelles compétences compte tenu des ressources dont elle dispose.

**M. Pascal Duchadeuil, président de la cinquième chambre de la Cour des comptes.** – Le rapport que je vous présente résulte d'un contrôle, plutôt qu'une évaluation, qui a porté sur deux points principaux : la performance de l'ANRU au regard de ses missions et les conditions d'accès à ses financements pour les opérations qu'elle mène. Nous avons également examiné si les recommandations que la Cour des comptes a eu l'occasion de faire à l'ANRU ces dernières années avaient été suivies d'effet ; de ce point de vue, je peux d'ores et déjà indiquer qu'à part les lacunes du système d'information, sur lesquelles je reviendrai, la Cour des comptes a constaté la meilleure maîtrise par l'agence de sa gestion et de son fonctionnement. La Cour des comptes se félicite également des relations entretenues avec son équipe dirigeante dans l'exercice de ce contrôle.



L'appréciation d'ensemble est globalement satisfaisante pour le passé mais plus prudente pour l'avenir.

Trois observations principales structurent le rapport de la Cour des comptes, chacune y fait l'objet d'un titre particulier et de recommandations.

Il y a d'abord la diversification des missions, avec les risques de voir l'ANRU s'éloigner de son cœur de métier, un risque de dispersion qui pourrait peser sur les missions principales de l'agence. Au gré des programmes d'investissements d'avenir (PIA), l'agence est devenue un opérateur de programmes parfois éloignés de ses missions premières : si les internats d'excellence peuvent encore s'y rattacher, ce n'est guère le cas des actions relevant de la culture scientifique et technique ou des actions territoriales intégrées en direction de la jeunesse. La diversification n'est pas un mal en soi, mais il faut veiller, d'une part, à ce que l'agence conserve les ressources humaines et matérielles nécessaires à l'exercice de toutes ses missions et, d'autre part, à ce que son action demeure lisible.

Autre sujet d'interrogation, la possibilité ouverte à l'agence, par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, de prendre des participations dans des sociétés concourant au renouvellement urbain dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. L'intervention en fonds propres est un métier en soi, qui requiert une compétence d'investisseur et nécessite d'être capable d'en mesurer les risques et l'efficacité. Il faut être prudent : voilà le message que la Cour des comptes veut faire passer.

Nous avons constaté également les nombreux défauts du système d'information de l'agence, alors que son coût a été relativement important. L'ANRU a été mise en place avec précipitation parce qu'il y avait urgence et qu'on attendait des résultats rapides, cela se comprend ; cependant, le système d'information retenu ne permet pas de suivre l'exécution du programme par quartier mais seulement par convention. Même si les conventions ont bien été passées essentiellement avec les quartiers de priorité 1 et 2, le système d'information empêche de savoir si l'on a bien affecté 70 % des financements aux quartiers prioritaires de rang 1, comme affiché. Ce système d'information n'est donc pas satisfaisant, il faut y remédier.

La Cour des comptes propose également d'autres améliorations fonctionnelles, comme la simplification des règlements d'intervention, l'extension des études préalables pour éviter un trop grand nombre d'avenants. La Cour des comptes suggère encore d'ouvrir une réflexion sur le système des avances, après avoir constaté que les avances non récupérées s'établissent à 530 millions d'euros fin 2013, un chiffre qui n'est pas si éloigné des quelque 659 millions d'euros pour les opérations terminées mais non soldées.

La Cour des comptes pose des questions sur la soutenabilité financière des programmes, sachant qu'il reste, fin 2013, 1,7 milliard d'euros à engager et près de 4 milliards d'euros à payer sur le PNRU qui s'achève, à quoi s'ajoutent les 5 milliards d'euros que la loi a inscrits pour le NPNRU. Des négociations et arbitrages sont en cours, il faut veiller à ce que les engagements puissent être tenus ; quand des économies ont été faites sur certaines opérations, la Cour des comptes suggère que ces marges de manœuvre puissent être réservées pour financer le NPNRU.

Enfin, la Cour des comptes fait quelques remarques sur la gouvernance de l'agence, en particulier sur la composition du conseil d'administration et sur l'utilité qu'il y aurait à signer un contrat d'objectifs et de performance.

**M. Jacques Chiron, rapporteur spécial.** – Par cette enquête sur l'ANRU, nous voulions, à l'orée du NPNRU, répondre à ces questions : l'agence dispose-t-elle des moyens nécessaires à l'exercice de ses missions et constitue-t-elle un mode d'organisation efficace ? Est-elle parvenue à garantir un accès juste et équitable à ses financements par les collectivités territoriales concernées ?

Dans son rapport, la Cour des comptes relève l'élargissement important des missions confiées à l'ANRU ces dernières années, en particulier dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir. Elle considère que l'agence devrait d'abord se concentrer sur son « cœur de métier ». Les responsables de l'agence ici présents considèrent-ils disposer des moyens nécessaires pour mener à bien l'ensemble de leurs missions ? Cette extension de compétence est-elle justifiée par des raisons de méthode, de connaissance du terrain ?

Quelles réponses, ensuite, au constat de défaillance du système d'information de l'agence : le cahier des charges pour le renouvellement des applications informatiques sera-t-il achevé cette année ?

La Cour des comptes considère que le ministère du logement devrait être davantage impliqué dans la gouvernance de l'ANRU et le décret du 16 avril 2014 relatif aux attributions de la ministre du logement et de l'égalité des territoires précise que la ministre est « associée à l'exercice de la tutelle » sur l'ANRU. Comment cette association s'est-elle traduite concrètement, et jusqu'où aller, sachant que le ministère du logement est déjà représenté au conseil d'administration de l'agence ?

Enfin, la Cour des comptes suggère de supprimer la pratique des avances aux maîtres d'ouvrage, faisant notamment valoir les retards importants enregistrés pour la récupération de ces avances et qu'elles servent parfois à des opérations « hors ANRU ». Ces avances, cependant, ne sont-elles pas utiles, voire nécessaires pour le montage des projets et l'engagement des maîtres d'ouvrage ? La Cour des comptes indique que la direction du budget et le ministère du logement sont favorables à cette suppression des avances dans le NPNRU : qu'en pensent l'ANRU et le CGET ?

La Cour des comptes, enfin, confirme les craintes que notre commission a déjà clairement exprimées sur la soutenabilité financière de l'ANRU ; où en est-on précisément, maintenant que le lancement du NPNRU est acquis ? *Quid*, en particulier, des négociations en cours pour la prochaine convention entre l'État et Action logement pour 2015-2019 ?

**M. Philippe Marini, président.** – J'ajouterai une question sur la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville : comment va-t-elle être déployée et comment s'articuleront vos initiatives dans ce cadre ?

**M. Michel Delebarre, président de l'ANRU.** – L'agence est récente puisqu'elle n'a que dix ans. Elle est encore un organisme plutôt qu'une institution et a dû se développer tout en faisant face à un nombre toujours plus grand de collectivités locales candidates à ses programmes. Son premier travail a donc été, dans cette montée en régime rapide, d'examiner les différents quartiers éligibles, de créer des relations avec ces collectivités locales et l'ensemble des partenaires et de leur apporter des réponses fiables. Ce premier travail a largement donné satisfaction. Il est un acquis à l'actif de l'ANRU, comme je le lis dans la présentation que la Cour des comptes fait de l'agence, même s'il est encore possible de s'améliorer pour apporter davantage de garanties. Cependant, une fois cette première étape

atteinte avec quelque succès, voici qu'un nouveau PNRU est annoncé, où l'on demande à l'agence d'être plus précise et plus rapide encore. Cela me conduit à penser que ce rapport de la Cour des comptes vient à point nommé, quand nous devons préciser ses modalités d'intervention.

L'ANRU maîtrise son action, mais ses résultats dépendent encore de deux facteurs incontournables : l'implication des collectivités territoriales – et chacun ici sait qu'il y a parfois loin de la déclaration d'intentions à la capacité de faire, mais aussi des délais particulièrement significatifs... – ainsi que l'état de préparation des partenaires, en particulier des bailleurs sociaux. Aussi, lorsqu'on parle de retard des opérations, il faut examiner les choses concrètement : le retard résulte de nombreux facteurs, de la procédure elle-même, des retours des partenaires voire des services déconcentrés compétents – et il ne signifie pas un abandon du projet, ni même une inquiétude sur sa réalité.

Enfin, il ne me semble pas que l'extension des compétences de l'agence soit mal vécue par notre tutelle. Nous apparaissions plutôt comme un facilitateur, puisque nous sommes déjà sur le terrain : les internats d'excellence en sont un très bon exemple. Cette mission nous a été confiée parce que nous avons démontré notre savoir-faire sur des compétences connexes dans les quartiers de la politique de la ville, c'est ce critère qui a joué... et j'ai tendance à penser que les internats concernés vivaient plus mal sans l'ANRU. C'est encore de notre expérience que le législateur s'est souvenu pour nous confier de nouvelles missions, y compris celle d'intervenir dans le secteur de la jeunesse et d'investir directement, par le biais de participations, dans des entreprises concourant au renouvellement urbain dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

**M. Pierre Sallenave, directeur général de l'ANRU.** – Oui, notre système d'information est éminemment perfectible : à mon arrivée il y a six ans, j'ai proposé d'abandonner ce système mal né, mais c'était trop tard et il fallait le garder, ceci en pleine montée en charge du PNRU... Nous écopons depuis, et nous préparons une nouvelle application pour le NPNRU : je peux vous assurer que nous tenons compte des errements et enseignements du passé...

Le Gouvernement, ensuite, élargit effectivement nos missions sur la base de notre expérience acquise, parce qu'il estime que nous sommes les mieux placés pour les exercer. L'agence compte 80 salariés, nous sommes une petite structure, un « OVNI administratif » turbulent qui revendique une remise en cause permanente : l'État nous demande de nous adapter constamment, j'y vois un élément sain pour le dynamisme de notre jeune maison.

**M. Philippe Marini, président.** – Quelle sera l'articulation entre l'actuelle et la nouvelle géographie prioritaire ? Je pense au cas concret de quartiers en difficulté, qui répondent à tous les critères à l'exception du seuil de 1 000 habitants et de la continuité urbaine. Que fait-on dans ces cas-là ? Faudra-t-il, dans ces quartiers en difficulté, aller jusqu'à construire davantage encore pour atteindre les seuils ?

**M. Eric Briat, chef de service chargé de la ville et de la cohésion urbaine au Commissariat général à l'égalité des territoires.** – La réforme de la géographie prioritaire vise effectivement à concentrer l'action sur les quartiers urbains les plus en difficulté, dans le tissu urbain même, ce qui nous conduit à réserver cet outil aux quartiers où se concentrent le plus de difficultés, en particulier en termes de pauvreté. Nous établissons cette géographie à partir d'une base statistique, puis d'un dialogue avec les collectivités territoriales pour nous

adapter à la morphologie urbaine ; mais il y a effectivement des effets liés aux seuils ainsi qu'à la discontinuité territoriale.

**M. Philippe Marini, président.** – Que doit-on expliquer aux habitants des quartiers en difficulté qui se trouvent un peu à l'écart de la ville et ne répondent pas à ces seuils ? Qu'on ne fait rien pour eux ? Qu'il faut construire plus, y concentrer davantage les difficultés ?

**M. Eric Briat.** – Le PNRU ne vise pas ces quartiers, effectivement, mais la pire des réponses serait certainement d'y construire davantage de logements...

**M. Michel Delebarre.** – Effectivement, l'aggravation des difficultés n'est jamais une bonne solution... En revanche, l'ANRU peut intervenir par des prestations de conseil et de partenariat avec les collectivités locales pour trouver les meilleures solutions, même en dehors du PNRU. Ce qui suppose, en retour, que l'agence ait les moyens d'assurer effectivement de telles prestations, même si son équipe d'intervention doit demeurer limitée...

**M. Eric Briat.** – La tutelle est très favorable à l'élargissement des missions de l'ANRU. Cette extension marque la reconnaissance des compétences de l'agence, de son savoir-faire. C'est bien sûr le cas pour l'action « Ville et territoires durables » du PIA, pour les internats de la réussite, mais également pour le développement de la culture scientifique et technique et pour le programme « Projets innovants en faveur de la jeunesse », parce qu'on y mobilise, au-delà des compétences techniques du renouvellement urbain, la capacité acquise par l'agence de dialoguer et de nouer des partenariats avec les collectivités locales.

Le système d'information de l'ANRU a effectivement connu des défaillances depuis sa création et la nouvelle application attendue devrait être plus efficiente.

Faut-il associer le ministère du logement à la gouvernance de l'agence davantage qu'il ne l'est aujourd'hui ? Ce ministère compte déjà quatre représentants au conseil d'administration de l'agence, c'est deux fois plus qu'il y a dix ans, tandis que le ministère de la ville en compte cinq. Il participe également à l'élaboration du contrat d'objectifs et de performance, ainsi qu'à l'ensemble des groupes de travail. Son implication a donc déjà été renforcée et l'on ne gagnerait guère à aller jusqu'à la cotutelle : l'expérience montre que la tutelle unique est plus efficace, ce qui n'interdit en rien d'encourager la coopération la plus étroite entre ministères.

En tout état de cause, ces sujets seront traités dans le cadre de la révision en cours de la composition du conseil d'administration de l'agence.

**M. François Marc, rapporteur général.** – La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a confié à l'ANRU la possibilité d'intervenir en tant que co-investisseur, par des prises de participations dans des sociétés dédiées au renouvellement urbain des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Pour cette nouvelle compétence, l'ANRU dispose de fonds issus du second programme d'investissement d'avenir (PIA2).

Lors de l'examen de cette disposition, notre commission avait considéré que sa mise en œuvre devrait être suivie avec vigilance. Elle avait mis en garde sur les risques économiques pris en tant qu'investisseur, ceux-ci étant *in fine* supportés par l'État puisque l'agence agit pour son compte. Nous avons également rappelé que d'autres acteurs

intervenait déjà en tant qu'investisseur dans la rénovation urbaine, en particulier la Caisse des dépôts et consignations et l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA).

La Cour des comptes parvient aux mêmes conclusions et ajoute que l'ANRU ne dispose pas nécessairement des ressources internes pour mener à bien ce nouveau mode d'intervention.

Comment l'agence voit-elle la mise en œuvre de cette compétence ainsi que son articulation avec les actions menées par la CDC et l'EPARECA ? Au regard des éléments fournis par l'enquête, l'organisation conjointe associant ces différents acteurs ainsi que l'État, envisagée par le CGET, prend-t-elle forme ? L'ANRU dispose-t-elle des résultats de l'évaluation demandée à un conseil extérieur sur les implications de cette nouvelle compétence ?

**M. Philippe Dallier.** – Ceux qui suivent la politique de la ville depuis longtemps ne seront guère surpris par le rapport de la Cour des comptes ; nous savons bien, par exemple, que le système d'information de l'agence n'est pas bon, mais qu'il faut faire avec, même si c'est regrettable. Une inquiétude, cependant : n'est-il pas possible de vérifier, par une enquête ponctuelle, que 70 % des crédits vont bien aux quartiers de priorité 1 ? On peut concevoir que, le système d'information étant mauvais, ce résultat demande une investigation particulière, mais celle-ci est-elle au moins possible ?

Je crois, ensuite, que la Cour des comptes est bien sévère lorsqu'elle déplore un trop grand nombre d'avenants aux conventions : quand on a suivi l'application d'une convention de rénovation urbaine, sur des années, on sait que les avenants sont souvent nécessaires, parce qu'on ne peut pas tout prévoir au lancement de l'opération !

S'agissant du « recyclage » des crédits, des redistributions entre quartiers ont effectivement pu être réalisés. J'ai pu avoir le sentiment que ma commune en a été victime mais je ne le regrette pas et j'en comprends la logique. Une certaine souplesse est nécessaire sur des projets d'une telle ampleur et d'une telle durée.

En revanche, attention à ne pas « jeter le bébé avec l'eau du bain » en supprimant le système des avances ! Elles ont des défauts, peut-être, qu'il faut corriger, mais elles sont nécessaires sur le terrain. Demandez leur avis aux opérateurs et aux collectivités : il faut être prudent. Évidemment, si des avances ont été versées pour des opérations ensuite abandonnées, il faut récupérer l'argent.

La question du financement, ensuite, est déterminante. On parle moins, ces temps-ci, de la fameuse « bosse de l'ANRU », mais avec les 5 milliards d'euros à trouver pour achever le programme actuel et les 5 autres milliards d'euros pour le NPNRU, à la charge d'Action logement puisque l'État s'est désengagé, on risque fort d'avoir de mauvaises surprises, ou quelques déconvenues : où en est-on ? Action logement aura-t-elle les moyens et l'ANRU, la trésorerie ? Quelles seront les conséquences sur les délais de paiement ?

Je ne suis pas très partisan, enfin, de l'extension des compétences de l'ANRU, qui devient un véritable opérateur. L'agence est une petite structure qui fonctionne bien parce qu'elle est focalisée. Je ne suis pas certain que « la remise en cause permanente » soit un levier d'efficacité. Il faut, ici encore, de la prudence : continuez à être ce que vous êtes, une petite structure qui réussit de grands projets, plutôt que de vous disperser ! Je ne suis

notamment pas favorable à ce que l'ANRU puisse investir par des prises de participation dans des sociétés concourant au renouvellement urbain.

**Mme Marie-France Beaufile.** – Je partage très largement le propos de Philippe Dallier, c'est celui du terrain. Attention sur les avances : les supprimer, ce serait fragiliser davantage les collectivités locales, en particulier celles qui ont le moins de moyens et qui sont en prise avec les plus grandes difficultés - des villes qui ont de grandes ZUS ou qui sont intégralement en géographie prioritaire, ce qui pose des problèmes à une autre échelle que celle de Compiègne avec son « petit » quartier en difficulté... Les retards, effectivement, résultent de nombreux facteurs, il faut que les bailleurs soient prêts, il faut toujours aller chercher, obtenir des financements complémentaires, il faut encore que les appels d'offres soient fructueux, ce qui n'est pas toujours le cas, car les entreprises du BTP ne se précipitent guère pour la réhabilitation... Tout ceci fait que, concrètement, les délais sont parfois difficiles à tenir.

Je m'interroge, ensuite, sur les remarques de la Cour des comptes concernant le « recyclage » des subventions suite à des sommes prévues qui n'ont pas été dépensées : constatez-vous réellement une dérive ? Cela ne semblait pas être le cas à ma connaissance. Les sommes prévues ne sont-elles pas utilisables pour d'autres actions du PNRU actuel qui manqueraient de crédits ?

Enfin, on comprend bien pourquoi l'État, qui se désengage, s'adresse à l'ANRU pour exercer toujours plus de missions ; mais cette extension ne doit pas se faire au détriment de la qualité de service, il faut que l'agence puisse exercer réellement ses missions - nous devons y être très vigilants.

**M. Philippe Marini, président.** – La géographie prioritaire à Compiègne ne vise pas qu'un « petit » quartier, nous avons eu une opération importante sur quelque 1 500 logements, d'un montant global de 80 millions d'euros et qui a laissé des « noyaux » de peuplement connaissant des difficultés de pauvreté n'ayant pu, inévitablement, être traités. Une partie du territoire est donc restée à l'écart de cette première intervention massive : c'est précisément là où l'on n'est pas intervenu, où le cadre urbain n'a pas été renouvelé, que la politique de la ville ne peut plus intervenir dans le cadre du nouveau programme !

Une question financière, ensuite : avec 5 milliards d'euros de subventions, l'État escomptait mobiliser 20 milliards d'euros pour le PNRU. Cet effet de levier sera-t-il au rendez-vous compte tenu des perspectives financières des collectivités territoriales ?

**M. Pascal Duchadeuil.** – La Cour des comptes n'a fait que suggérer d'utiliser les reliquats d'un PNRU à l'autre et elle s'est fondée sur la réponse que lui a faite l'ANRU ainsi que sur la position favorable du ministère du logement, le but étant de mobiliser toutes les marges de manœuvre disponibles, compte tenu de la contrainte financière globale.

La Cour des comptes, ensuite, a bien conscience des avantages du système d'avances pour les collectivités locales, mais elle n'a pu qu'être frappée par la concomitance des 500 millions d'euros d'avances non récupérées et des 600 millions d'euros des opérations non soldées. La Cour des comptes est dans son rôle en suggérant d'engager une réflexion sur ce système pour l'avenir, afin de faire la balance entre les avantages et les inconvénients. Le ministère du budget et celui du logement se sont prononcés favorablement à la suppression des avances.

**M. Pierre Stussi, rapporteur à la Cour des comptes.** – Les avances sont-elles indispensables aux collectivités territoriales et aux bailleurs sociaux ? Dès lors que l'ANRU notifie l'attribution de subvention, la collectivité ou le bailleur peut parfaitement l'inscrire dans ses comptes, la seule question étant alors celle de la trésorerie et je ne suis pas certain que cela soit très utile. Nous avons été surpris, ensuite, de constater que le suivi des avances n'était pas systématique : c'est suite à notre demande que l'agent comptable de l'ANRU a fait le point et rédigé une note à la direction générale de l'agence.

Le système des avances engendre un coût administratif qui est loin d'être négligeable. Par ailleurs, les sommes versées peuvent être utilisées à d'autres fins que pour les opérations concernées. Certains maîtres d'ouvrage sont également peu enclins à rembourser des avances : 27 millions d'euros restent à récupérer sur des avances versées jusqu'en... 2007. Autre inconvénient, le système incite à différer la présentation des soldes d'opérations.

**M. Michel Delebarre.** – Nous sommes en train de travailler avec la Caisse des dépôts et le ministère de l'économie, sur cette faculté que vient de nous ouvrir la loi, d'intervenir en tant que co-investisseur, par des prises de participations. Le but est bien le développement économique du quartier rénové, renouvelé, et que le renouvellement tienne dans le temps, en incitant l'activité économique à s'y développer. Un soutien par des investissements privés peut y aider, à condition bien sûr de s'entourer des garanties nécessaires. Nous élaborons une méthodologie et serons en mesure d'en dire davantage d'ici la fin de l'année.

**M. Philippe Dallier.** – Et sur la soutenabilité financière ?

**M. Philippe Marini, président.** – *Quid* également de l'effet de levier et des financements croisés... qui ont mauvaise presse dans une certaine réforme territoriale en préparation. Je ne vois pas comment on peut faire des opérations de renouvellement urbain sans un maximum de financements croisés. On a un peu le sentiment d'être en lévitation dans un monde à moitié réel, avec quelques règles du jeu qui nous manquent.

**M. Pierre Sallenave.** – S'agissant du financement de l'agence, je distinguerai les échelles de temps. À long terme, les 5 milliards d'euros du NPNRU devraient pouvoir être mobilisés intégralement par Action logement, d'ici 2025 ou 2030 : à 500 millions d'euros par an, le rythme est soutenable...

**M. Philippe Dallier.** – Si Action logement n'est pas ponctionnée par ailleurs...

**M. Pierre Sallenave.** – Effectivement, c'est une question qui me dépasse. Devra-t-on, dans le nouveau PNRU, déplorer une nouvelle « bosse de l'ANRU » ? Je crois que s'il y a « bosse », elle sera bien moindre : d'abord parce que les projets des quartiers seront programmés à l'échelle de chaque agglomération afin de s'assurer de leur soutenabilité en amont avec le soutien de la direction générale des finances publiques ; ensuite parce que les dépenses, et donc les décaissements, seront plus étalées dans le temps, notamment du fait que les opérations interviendront davantage sur de l'habitat privé, ce qui est plus long et plus lent.

Quel sera l'effet de levier des subventions auprès des collectivités et des bailleurs ? Je suis bien en peine de vous répondre, maîtrisant bien moins que vous l'état des finances publiques. Quoi qu'il en soit, nous ferons en sorte que le projet soit viable.

À court terme, ensuite, le triennal est en négociation mais je crois pouvoir dire que nous passerons les années à venir avec un point bas en 2015-2016, une trésorerie proche de zéro et un fonds de roulement qui n'est pas rassurant pour le gestionnaire que je suis.

**M. Philippe Dallier.** – Avec des conséquences pour les délais de paiement aux collectivités locales ?

**M. Pierre Sallenave.** – Il n'est pas exclu qu'un jour les délais de paiement en pâtissent.

**M. Philippe Dallier.** – Bonne nouvelle pour les collectivités, au moment où elles manqueront elles-mêmes de ressources...

**M. Pierre Sallenave.** – Le plus délicat pour le financement me paraît à moyen terme, entre 2016 et 2019, avec la concomitance entre la fin du PNRU et la montée en régime du NPNRU ; il faudra mettre en place une gestion financière fine, la question des avances pourra faire partie des enjeux pour passer l'obstacle.

Je reste donc optimiste à long comme à court terme, et déterminé à trouver les meilleures solutions pour passer avec succès l'étape du moyen terme.

*La commission autorise la publication de l'enquête de la Cour des comptes ainsi que du compte rendu de la présente audition sous la forme d'un rapport d'information.*

*La réunion est levée à 12h13.*



**COMMISSION DES LOIS****Mercredi 23 juillet 2014**

- Présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président, et de M. David Assouline, président de la Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois -

*La réunion est ouverte à 9 h 30*

**Mise en œuvre du dispositif de la loi du 12 mars 2012 pour lutter contre la précarité dans la fonction publique - Examen du rapport d'information**

La commission examine tout d'abord le rapport d'information de Mme Jacqueline Gourault et M. Philippe Kaltenbach sur « la mise en œuvre du volet de la loi du 12 mars 2012 relatif à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique », en commun avec la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Je souhaite la bienvenue aux membres de la commission pour le contrôle de l'application des lois et au président Assouline, auquel je cède la parole.

**M. David Assouline, président de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois.** – Notre dernier rapport de la session fait l'objet d'un examen conjoint avec votre commission des lois. La précarité est une réalité dans la fonction publique. Alors que le principe veut que tous les emplois publics soient occupés par des titulaires, sauf exception ponctuelle, 900 000 agents non titulaires – vacataires, CDD, CDI – sont employés dans les trois fonctions publiques. C'est là un paradoxe. Le législateur intervient régulièrement pour y remédier, mais nos efforts butent sur la reconstitution d'emplois précaires qui visent à ajuster l'emploi public aux besoins réels des administrations.

La loi du 12 mars 2012 dont nous contrôlons l'application, votée sur le fondement d'un protocole de sécurisation professionnelle signé entre l'État et les organisations syndicales, fixe un objectif de réduction de l'emploi précaire. Jouant à la fois sur les stocks et sur les flux, elle autorise la régularisation des situations anormales et stabilise, pour l'avenir, les règles relatives au recrutement de non titulaires et à leur protection. La loi renvoyait à de nombreux décrets d'application, dont certains ne sont pas encore publiés. Nous avons voulu jeter un éclairage sur la situation. Quel bilan tirer de la loi, en tenant compte du fait que les mesures de titularisation prévues ne sont pas encore toutes effectives ?

**Mme Jacqueline Gourault, rapporteur.** – Il s'agit là, en effet, d'un premier bilan d'étape de la loi du 12 mars 2012, qui faisait entrer dans l'ordre législatif l'accord entre l'État et les organisations syndicales relatif à l'emploi contractuel dans les trois fonctions publiques, signé en mars 2011.

La loi comporte trois volets principaux. Elle ouvre tout d'abord, durant quatre ans à compter de sa publication, soit jusqu'au 13 mars 2016, des voies professionnalisées d'accès aux corps et cadres d'emplois. Elle prévoit, ensuite, qu'à la date de sa publication, seront transformés en contrat à durée indéterminée (CDI) les contrats à durée déterminée (CDD) des agents justifiant d'une durée de service d'au moins six ans auprès de leur employeur à cette

même date – trois ans pour les agents âgés de plus de cinquante-cinq ans. Elle clarifie et harmonise, enfin, les cas de recours aux non titulaires et redéfinit les conditions de durée et de renouvellement des contrats.

Les constats que nous avons pu faire restent encore très partiels. Outre que deux décrets d'ouverture des recrutements réservés ne sont pas encore parus, nous avons eu des difficultés, dans certains cas, comme celui de la fonction publique hospitalière particulièrement, à obtenir des chiffres fiables en raison de la transmission très partielle, par les établissements, de leurs données à l'administration centrale du ministère de la santé.

Cette loi, qui fait suite à la loi Sapin de 2001, entre dans le cortège des quelques quinze textes de loi qui prévoyaient un plan de titularisation.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Eh oui !

**Mme Jacqueline Gourault, rapporteur.** – Le fait est que, même s'il convient d'en diminuer le nombre, on ne pourra jamais, à mon sens, se passer de contractuels.

L'éligibilité aux dispositifs temporaires de titularisation prévus par la loi de 2012 s'inscrit dans un cadre fixé par les deux principes statutaires majeurs : l'affectation de fonctionnaires sur les emplois civils permanents et le recrutement par concours. Elle obéit en conséquence à des conditions tenant à la nature du contrat et à une ancienneté de service.

Le contrat, qui peut être à durée déterminée ou indéterminée, doit répondre à un besoin permanent. L'agent doit, au 31 mars 2011, date de signature du protocole d'accord, avoir été en fonction ou bénéficiaire d'un des congés légaux ou avoir été titulaire d'un contrat ayant cessé entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 mars 2011. Lorsque l'agent est titulaire d'un contrat à durée déterminée, il doit justifier d'une ancienneté de services publics effectifs au moins égale à quatre ans sur une période de six ans. L'ancienneté requise est calculée selon des principes favorables aux non titulaires et qui, pour préserver l'équité, tiennent compte de la diversité des situations et de leurs aléas.

La loi prévoyant des modalités de sélection en fonction des grades des corps et cadres d'emplois ouverts aux recrutements réservés, il revenait au pouvoir réglementaire de fixer, par décret, pour chacune des trois fonctions publiques, les modalités de classement des agents déclarés éligibles.

Le champ des corps et cadres d'emplois accessibles à chaque agent est délimité par référence aux fonctions exercées dans le cadre du contrat : celles-ci doivent relever d'une catégorie hiérarchique équivalente à celle des missions définies par leur statut particulier.

Parallèlement à ce dispositif de titularisation, les agents en CDD devaient voir leur contrat transformé en CDI à la date de publication de la loi, soit le 13 mars 2012, sous réserve qu'ils remplissent certaines conditions tenant, d'une part, au fondement de leur contrat et, d'autre part, à la durée des services correspondants.

Ce principe de sécurité minimale n'est pas sans effet sur le succès des voies d'accès réservées à l'emploi titulaire. Il constitue un moteur efficace de stabilisation de la situation des agents qui bénéficieront, au quotidien, des garanties découlant du CDI.

Reprenant les avancées de l'accord du 31 mars 2011, la loi du 12 mars 2012 améliore la lisibilité du cadre législatif de chacun des trois statuts. Elle redéfinit les conditions de durée et de renouvellement des contrats, en les harmonisant lorsqu'elles ne l'étaient pas.

**M. Philippe Kaltenbach, rapporteur.** – Comment les administrations ont-elles mis en place ces dispositions, qui, bien qu'il s'agisse là du quinzième plan de titularisation, ne concernent pas moins de 900 000 agents, dans les trois fonctions publiques ?

Le Parlement a fixé le cadre, le pouvoir réglementaire a indiqué la méthode. Il est vrai que certains décrets ont tardé à être pris. C'est le cas pour le ministère de l'Intérieur, qui vient de le publier, deux ans après la publication de la loi. Il ne manquerait plus désormais que ceux qui concernent Météo France et la direction générale de l'aviation civile.

À chaque employeur, ensuite, de mettre en œuvre le plan de titularisation. Les schémas ont été très divers, non seulement à raison de la taille de l'organisme public considéré, mais aussi de la volonté plus ou moins marquée dont chacune a fait preuve, en particulier pour intégrer ces dispositions dans une véritable politique des ressources humaines, gage de la réussite du plan.

Les administrations et les collectivités nous disent avoir apporté un soin particulier dans l'information délivrée aux agents concernés, mais tous les syndicats ne l'ont pas perçu ainsi et certains regrettent le manque d'information dans certains secteurs.

Le système repose sur un inventaire préalable des personnes éligibles. Nous manquons, malheureusement, d'une information complète sur ces états des lieux, que chaque administration et établissement a été invité à produire, en particulier pour les collectivités locales pour lesquelles l'information est parcellaire. Quant aux établissements hospitaliers, certains, considérant la demande de la direction générale de l'offre de soins (DGOS) comme une ingérence, ont même refusé de la fournir.

Pour la fonction publique d'État, l'information est plus précise. Sur 2,4 millions d'agents, 14 % ne sont pas titulaires. Les décrets d'ouverture ont fixé le nombre d'agents éligibles entre 38 000 et 39 000, dont 62 % de catégorie A, 17 % de catégorie B et 21 % de catégorie C. C'est un total proche de l'estimation de 40 000 effectuée lors de la conclusion de l'accord du 31 mars 2011.

Pour la fonction publique territoriale, les données sont incomplètes, mais on estime de même le nombre d'agents éligibles à 40 000, avec une proportion plus importante d'agents de catégorie C, parce qu'ils sont plus nombreux dans cette fonction publique.

Pour la fonction publique hospitalière, on estime, par extrapolation des données parcellaires, que les titularisations devraient également être de l'ordre de 40 000.

Au regard des règles fixées par la loi, l'ensemble représente un total non négligeable.

Pour ce qui concerne le passage de droit au CDI, 19 000 agents devraient être concernés dans la fonction publique territoriale, près de 9 000 dans la fonction publique hospitalière et nous aurons bientôt connaissance du nombre d'agents de l'État concernés.

Les dispositifs ont été plus ou moins ouverts, selon les employeurs. Globalement, les ministères ont joué le jeu. Près de 8 000 postes ont été ouverts – dont 4 000 pour

l'Éducation nationale et 2 000 pour l'enseignement supérieur et la recherche – et 4 000 lauréats ont été admis, à ce jour, sur concours réservé.

Pour la fonction publique territoriale, il ressort de nos auditions que la plupart des éligibles devraient être titularisés d'ici à la fin du plan quadriennal. Certaines difficultés de mise en œuvre ont été relevées. Ainsi, certains des jurys constitués pour ces recrutements réservés se comportent comme des chambres d'enregistrement, quand d'autres se montrent plus sélectifs. Beaucoup de collectivités ont confié leurs sélections professionnelles à leur centre de gestion, par lesquels sont passés la moitié des recrutements. Le taux de réussite des candidats est, au total, de 88 %.

C'est la fonction publique hospitalière qui a connu le plus de difficultés. Elles tiennent, tout d'abord, au manque d'attractivité de certaines professions. L'exercice libéral de la kinésithérapie ou de l'orthophonie, par exemple, est plus rémunérateur que la fonction publique, que peu de praticiens souhaitent intégrer. Il faut donc bien distinguer entre les agents, souvent de catégorie A, qui préfèrent n'être pas titularisés et ceux, souvent de catégorie C, qui subissent la précarité. Bien que l'on ne dispose que de données partielles, provenant de quelque 500 établissements seulement, il est clair que la fonction publique hospitalière est celle qui se heurte au plus grand nombre de difficultés pour aboutir à des titularisations.

Au terme de deux années, on peut estimer, d'une manière générale, que la contrainte financière peut être un obstacle. Certains agents préfèrent rester non titulaires, pour ne pas perdre 20 % à 25 % de rémunération, tandis que d'autres, souvent en catégorie A, apprécient la souplesse qu'offre le contrat.

Malgré les freins relevés, on peut espérer atteindre, au terme du plan quadriennal, l'objectif fixé par la loi, mais quelques inquiétudes demeurent pour la fonction publique hospitalière.

**Mme Jacqueline Gourault, rapporteur.** – La réforme du régime des contrats territoriaux soulève trois interrogations. En premier lieu, la limitation de la durée des contrats sur vacance temporaire à deux ans au plus a créé une gêne. Il s'agit, en cette matière, de concilier deux exigences : la légitime préoccupation des collectivités territoriales, qui font état de difficultés de recrutement, et le souci de ne pas alimenter, par ce biais, la précarité, sachant que ces contrats ne sont pas éligibles au passage au CDI prévu par la loi.

Le Sénat, lors de l'examen de la loi du 12 mars 2012, avait, à l'initiative de notre collègue Jacques Mézard, souhaité élargir, dans ce cas, la période de reconduction du contrat à une durée maximale de quatre ans. Le gouvernement s'y était opposé, soucieux notamment de respecter l'accord signé avec les organisations syndicales. L'Assemblée nationale, à son initiative, avait rétabli le délai de deux ans.

Aujourd'hui, les associations d'élus souhaiteraient que la durée maximale soit portée de deux à trois ans. Vos rapporteurs considèrent qu'une telle modification, sans bouleverser le nouvel équilibre du régime des contractuels, permettrait de répondre aux attentes des collectivités sans fragiliser la situation des personnels.

Se pose, en deuxième lieu, le problème des commissions consultatives paritaires. Outre que la loi restreint leur compétence à certains contrats, leur organisation par catégorie se révèle lourde et complexe en raison de la répartition des non titulaires.

Vos rapporteurs plaident pour une résolution rapide de ces difficultés alors que les prochaines élections professionnelles dans la fonction publique sont fixées au mois de décembre prochain : il serait bon d'élargir leur champ de compétences à l'ensemble des non-titulaires recrutés sur un emploi permanent et de mettre fin à leur organisation par catégorie.

La troisième difficulté tient aux conséquences, pour les collectivités territoriales, de l'ouverture du CDI aux collaborateurs de groupes d'élus dont le contrat serait reconduit au terme de six années. Cette transformation implique la création d'un emploi permanent pour des postes par nature précaires et d'essence politique. Cette contradiction n'avait pas échappé à votre commission des lois qui s'était opposée, en vain, à l'adoption de cette mesure. Peut-être conviendra-t-il d'encadrer les conditions de recrutement de ces personnels.

**M. Philippe Kaltenbach, rapporteur.** – Ce sont là les trois points sur lesquels nous pourrions faire évoluer le texte de 2012.

Un mot pour conclure. Globalement, les employeurs publics ont respecté l'esprit de la loi de 2012. Les milliers de titularisation ou de passage au CDI engagés vont sortir des agents de la précarité. Ces titularisations n'en ont pas moins suscité quelques tensions, notamment chez les lauréats des concours de droit commun, qui voient ces nouveaux arrivants par concours réservés d'un œil un peu critique, d'autant que cela n'est pas sans effet sur le système de l'avancement de grade.

Il ne serait pas bon, au demeurant, de renouveler trop fréquemment ce type de plan. C'est pourquoi la loi prévoyait des dispositions pour éviter que le stock d'emplois précaires ne se reconstitue. Mais les résultats ne sont pas encore au rendez-vous, ainsi qu'il ressort de nos investigations. Il faudrait des mesures fortement incitatives pour que les employeurs ne recourent au contrat qu'avec discernement.

Pour certains métiers, enfin, comme ceux de la filière médico-sociale, il nous semble problématique de demander à des personnes qui ont déjà passé un concours difficile d'en passer encore un autre pour accéder à la fonction publique territoriale. Les intéressés le vivent mal. La solution serait peut-être de recruter par concours sur titres certains agents et de mieux valoriser leur métier.

Si donc le plan de titularisation devrait remplir ses objectifs, il conviendra d'être vigilants pour éviter de voir se reconstituer un stock de non-titulaires.

**M. Simon Sutour.** – Je remercie les rapporteurs pour cet intéressant travail. Qu'il soit bien clair que nous sommes contre l'emploi précaire, mais il faut avoir conscience qu'il n'est pas toujours défavorable aux agents concernés. Dans les collectivités, il permet souvent de recruter dans la commune, sans concours.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Cela s'appelle le clientélisme.

**M. Simon Sutour.** – Il y a des vérités qu'il faut dire. On recrute souvent dans la commune quelqu'un que l'on connaît et qui remplit bien ses fonctions. Ce n'est qu'ensuite que se pose le problème de la titularisation.

S'il est désormais plus facile de recruter des contractuels, nous le devons aux lois européennes, qui ont apporté des assouplissements.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Et le passage au CDI.

**M. Simon Sutour.** – Une question sur les délais. Dans mon souvenir, il était, dans le temps, de trois ans, renouvelables une fois. Il y a eu, semble-t-il, régression. Nos rapporteurs peuvent-ils m'éclairer sur ce point ?

**M. Jean-Yves Leconte.** – Je remercie à mon tour les rapporteurs.

Le bilan de la loi, pour le ministère des Affaires étrangères, est préoccupant. Elle conduit à mettre en cause les contrats avant la date butoir. Des personnels qui remplissent parfaitement leurs fonctions mais qui ne sont pas considérés comme polyvalents sont ainsi précarisés : on ne renouvelle pas leur contrat au terme de quatre années pour éviter d'avoir à les passer en CDI. Que le ministère soit ainsi conduit à bafouer la loi est d'autant plus étonnant que les affectations dérogatoires y sont considérables : 85 % pour les titulaires. Il n'est donc pas juste d'affirmer, dans le cas présent, que le recours au contrat vise à éviter des contraintes.

J'émet, enfin, des réserves sur l'accès à la titularisation sans concours qu'évoquait Philippe Kaltenbach comme une piste pour certains métiers.

**M. Jean-Jacques Hyst.** – Chaque fois que l'on fait une loi sur la précarité, on n'en voit pas moins les emplois précaires reflourir. Il est vrai que cela est lié, dans certains cas, au fait qu'il s'agit d'emplois très spécialisés. Et que la possibilité de recourir au CDI dans la fonction publique, que nous avons votée naguère, ouvre à ces agents une carrière et la possibilité de voir évoluer leur rémunération.

Les situations varient beaucoup selon la fonction publique concernée. Dans la fonction publique d'État, c'est le concours qui prévaut. Le tout est de l'organiser. Dans la fonction publique territoriale, il en va un peu autrement, si j'en crois ce que vient de dire notre collègue du Gard – il est vrai que les pratiques qu'il décrit sont plus développées au sud, quand les départements du nord, qui manquent souvent de candidats aux concours, comme cela est le cas de la grande couronne parisienne, s'emploient à importer des fonctionnaires.

Si la titularisation ne passe plus que par un simple examen d'aptitude, il n'y a plus de concours que fictif. Que les collectivités territoriales permettent à leurs agents de passer les concours me paraît une bonne chose, mais si elles ne jouent pas le jeu, c'est un problème.

En ce qui concerne le recrutement sur titres, j'appelle à la prudence. À l'heure actuelle, pour un certain nombre de métiers de la santé, il n'y a certes pas concours, mais on organise un entretien destiné à vérifier les qualités psychologiques et l'adaptation à l'emploi des personnes à recruter. On ne s'improvise pas médecin de PMI ou infirmier psychiatrique.

**M. Alain Richard.** – Je rends hommage à nos rapporteurs, tout en rappelant que réduire la précarité ne saurait être le seul objectif. Plusieurs principes d'intérêt général doivent aussi être recherchés. Premier principe : l'égal accès à l'emploi public, qui fonde le système du concours. Passer par un autre type de recrutement, c'est y déroger. Le deuxième principe cependant, de mutabilité du service public, fait que dans de multiples domaines, on ne recrute pas de titulaires. Je pense aux chargés de TD des universités, mais aussi aux personnels des centres de loisirs : n'y mettre que des titulaires n'aurait pas le sens commun. Le terme de précarité a été imposé par les syndicats, mais c'est oublier qu'il est logique de rencontrer, dans les trois fonctions publiques, des agents durablement non titulaires. Troisième principe, enfin : l'accès à la promotion après vérification des capacités professionnelles. Il s'agit de vérifier, souvent sous forme d'examen, que l'agent a acquis les compétences requises.

J'ajoute qu'un organisme public ne peut recruter un titulaire que s'il a la certitude qu'il pourra durablement l'assumer.

Sous quelles conditions peut-on recourir au contrat ? Pour assurer un remplacement non pourvu par un titulaire, ou un remplacement pour maladie. Des limites de durée s'imposent pour éviter le risque de titularisation d'un agent recruté sans aucune sélection pour combler une vacance. Pour les cas où il n'existe pas de cadre d'emplois, ou ceux où l'on n'a pas pu trouver un titulaire, j'admets le contrat de trois ans, mais pour les autres cas, je trouve légitime que l'on reste à deux ans.

Dans la fonction publique territoriale, on a tendance à considérer, sous l'influence de certains parlementaires, que le président de la commission d'évaluation professionnelle doit être le président de l'exécutif local, flanqué d'un cadre de la collectivité, soumis au pouvoir hiérarchique, et d'un troisième larron. Voilà qui conduit à un certain clientélisme, alors qu'il devrait être fait appel aux centres de gestion, qui sont là pour cela.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Il est bon de se pencher sur les effets des lois que nous votons. Cela dit, c'est une tâche sans fin que ces plans de résorption de l'emploi précaire. Faudra-t-il un seizième plan ? Plus les contraintes budgétaires seront lourdes, moins on arrivera à régler le problème. Il est aussi des exigences à prendre en compte, comme la mobilité, ou le simple remplacement des absents.

Le problème, c'est que le recours au contrat est aussi une manière de détourner la règle du concours. Je laisse toutefois à Jean-Jacques Hyest la responsabilité de ses propos sur les départements du sud ! Le recrutement hors contrat peut apporter une certaine souplesse. Certains départements ont beaucoup de mal à recruter des titulaires. Je l'ai, comme maire, expérimenté. Moyennant quoi l'on prend qui l'on trouve, sous réserve de ses capacités.

Si donc il est bon de veiller au respect des règles de la République, je crois que pour toutes ces raisons, on aura du mal à éviter les entorses, inévitables, à la règle du concours.

**Mme Corinne Bouchoux.** – La grande diversité des situations rend l'analyse complexe. Mais il reste que le traitement n'est pas égal selon les ministères. Au ministère de l'Agriculture, les agents de catégorie B et C perdent leur temps plein en cas de titularisation : ils ne sont plus qu'à 70 %, quand les cadres de catégorie A conservent leur temps plein. Un amendement à la loi relative à l'agriculture a tenté d'y remédier, mais il faudra veiller, d'une manière générale, au respect du principe d'égalité.

Quant au domaine de la recherche, il reste largement soumis à la précarité. On peut d'ailleurs s'interroger sur les dernières mesures touchant l'enseignement supérieur.

**M. Christian Favier.** – Je remercie nos rapporteurs pour ce bilan d'étape sur un sujet important. Je veux rappeler ici notre attachement à la fonction publique territoriale, où le principe d'égalité, donc le concours, doit primer. Or, le glissement vers le contrat est de plus en plus fréquent. Et le taux de non-titulaires peut varier dans des proportions considérables selon les collectivités. Dans mon conseil général, il n'est que de 5 %, quand la moyenne dans la fonction publique est plutôt à 20 %. Preuve que l'on peut faire des efforts.

J'ajoute que recruter un contractuel sur un poste spécifique qu'il occupera toute sa carrière peut être bloquant. La mobilité professionnelle devrait être favorisée. Je pense, par

exemple, au personnel des crèches, nombreux dans ma collectivité, que l'on ne peut pas maintenir indéfiniment dans ces fonctions difficiles. Un fonctionnaire doit pouvoir évoluer et exercer des métiers différents. Cela suppose certes des moyens, mais on peut faire des progrès en ce sens.

Le rapporteur a évoqué le cas de la fonction publique hospitalière, où certains agents de la filière sanitaire et sociale qui ont déjà passé un concours difficile doivent en repasser encore un pour être titularisés. Cette obligation, à ma connaissance, n'existe pas à Paris. Il faut faire évoluer les choses, et remédier du même coup à cette inégalité. Cela mérite débat avec les organisations syndicales.

**M. Hugues Portelli.** – Je souscris à ce qui a été dit. J'ai été rapporteur de la loi, que j'ai chaudement défendue. Le seul problème n'est pas seulement du passage du contrat au statut. Le droit public du travail est ainsi fait qu'il est quasiment impossible, dans la fonction publique territoriale, de sanctionner un agent. Il faut constituer un dossier, puis plaider devant les instances disciplinaires. C'est une véritable épreuve, qui se transforme souvent en procès de l'élu. Autant il faut défendre le statut et les droits des agents, autant il faut aussi défendre le droit de l'administration à faire respecter les règles du jeu.

**M. Philippe Kaltenbach, rapporteur.** – Simon Sutour s'interroge sur la durée légale des contrats à durée déterminée. En cas de vacance temporaire, elle peut être de deux fois un an. Nous proposons de passer la durée maximale, renouvellements compris, à trois ans, pour laisser le temps d'organiser un concours. Pour les recrutements sur emploi permanent, la durée est de trois ans renouvelables une fois. Il peut s'agir de recrutements sur des postes spécialisés – informaticien, chargé de communication, spécialiste de la gestion de la dette – où l'on ne trouve pas de titulaires.

Le ministère des affaires étrangères, qu'a évoqué Jean-Yves Leconte, est un milieu particulier. Les missions qu'il a à remplir sont très spécifiques.

Les concours sur titres sont possibles dans la fonction publique hospitalière, mais pas dans la fonction publique territoriale.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Et pour les gens qui ont déjà un diplôme *ad hoc* ?

**M. Philippe Kaltenbach, rapporteur.** – Nous préconisons des concours sur titres. Je pense, par exemple, aux auxiliaires puériculteurs. L'obligation d'organiser un concours peut être un facteur bloquant, qui crée des pénuries.

**Mme Jacqueline Gourault, rapporteur.** – Sans compter que les concours présentent aussi des risques. Il y a de terribles longueurs entre deux concours, qui peuvent être extrêmement gênantes.

**M. Philippe Kaltenbach, rapporteur.** – Sur 900 000 non-titulaires, le plan ne conduira qu'à la titularisation de 100 000. Les 800 000 restants laisseront bien de la souplesse pour faire fonctionner les cantines ou les sorties d'école. Voilà qui devrait rassurer Alain Richard.

**M. Alain Richard.** – User du terme de précarité est un beau coup psychologique des organisations syndicales. Le contrat n'est pas un mal en soi.



**Mme Jacqueline Gourault, rapporteur.** – Nous avons encore reçu les organisations syndicales hier. Je leur ai fait observer que le terme de précarité englobe tous les contractuels, alors que certains préfèrent le rester, parce que cela est plus rémunérateur. J'ai aussi fait valoir qu'il y avait quelque contradiction à défendre mordicus le concours tout en réclamant des titularisations sur concours réservé. J'ajoute qu'il y a aussi de la précarité chez les fonctionnaires. Cela valait d'être dit.

**M. Philippe Kaltenbach, rapporteur.** – Les syndicats ont insisté, pour leur part, sur la faiblesse de certains salaires.

Il y aurait, selon Jean-Jacques Hyst, une particularité du sud... Il y en a certes sur l'île de la Réunion, mais reconnaissons qu'elle est située très au sud...

**M. Jean-Jacques Hyst.** – On pourrait aussi parler d'une île plus proche...

**M. Philippe Kaltenbach, rapporteur.** – Le service public assure des missions indispensables. La noblesse de la fonction, au service des autres, dans les hôpitaux, les écoles, les universités, exige certaines garanties, si l'on veut un service public de qualité.

Enfin, il faudra mesurer les effets à long terme du passage au CDI automatique après deux contrats de trois ans. Cela aura inévitablement des conséquences sur la composition de la fonction publique et entraînera une double gestion. Il faudra y réfléchir.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Inévitablement.

**M. David Assouline, président de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois.** – L'intitulé de la loi prête à confusion. L'objectif est d'éviter la précarité, mais tout en conservant un volant de souplesse.

Je m'interroge, pour ma part, sur la nature des concours. Au ministère de l'Éducation nationale, on voit cohabiter des contractuels qui ont une expérience considérable, et des jeunes frais émoulus du concours qui ne savent pas tenir une classe. Et l'on voit pourtant certains s'insurger contre la titularisation de maîtres auxiliaires chevronnés. Ceci pour dire que le concours ne remplace pas l'expérience professionnelle.

Il faut faire en sorte que la loi soit crédible, mais on ne peut pas exclure que la précarité se reconstitue, exigeant une nouvelle loi.

Un mot, pour finir, sur les travaux de contrôle de l'application des lois. Menés selon le principe du binôme, ils ont été une réussite. Mais le combat pour le contrôle de l'exécutif reste à mener. Le taux d'applicabilité des textes, de 65 %, tombe à 40 % quand sont concernés des propositions de loi ou amendements à l'initiative de l'Assemblée nationale, à 25 % quand il s'agit de proposition de loi ou d'amendements à l'initiative du Sénat. Ce qui signifie que même quand l'initiative parlementaire aboutit, des empêchements demeurent. Nous devons être vigilants.

**Mme Esther Benbassa.** – Permettez-moi une courte remarque : attention à ne pas tomber dans le populisme anticoncours. Le concours est la seule voie égalitaire d'accès à la fonction publique.

**M. Jean-Jacques Hyst.** – Et c'est un principe constitutionnel.

*La commission autorise la publication du rapport d'information.*

Présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président

### **Nomination de co-rapporteurs**

**Puis la commission procède à la nomination de co-rapporteurs sur le projet de loi n° 2110 (A.N., XIV<sup>ème</sup> lég.) renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission).**

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Il est très probable que le projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, que l'Assemblée nationale examinera en séance publique le 15 septembre, soit examiné au Sénat en octobre, peu après la reconstitution de notre commission. Il m'est donc apparu sage, pour ne rien préempter de ses choix, de vous proposer de désigner deux co-rapporteurs, l'un appartenant à la majorité, l'autre à l'opposition. Ce texte a été adopté hier, à l'unanimité, par la commission des lois de l'Assemblée nationale – la lutte contre le terrorisme est de nature à susciter une telle convergence.

*La commission nomme MM. Jean-Jacques Hyest et Alain Richard co-rapporteurs du projet de loi.*

### **Simplification des entreprises - Communication**

**M. Thani Mohamed Soilihi.** – Le 4 décembre 2013, lorsque j'ai présenté devant vous mon rapport sur le projet de loi habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises, devenu la loi du 2 janvier 2014 après un vote conforme de l'Assemblée nationale en deuxième lecture, j'ai indiqué que mes auditions m'avaient fourni de nombreuses suggestions complémentaires.

Compte tenu des délais d'examen du projet de loi et de sa composition à base d'habilitations pour l'essentiel, j'avais préféré renvoyer l'examen de ces suggestions à un travail complémentaire, sous forme d'un droit de suite.

Je viens de tenir une série d'auditions à cette fin et déposerai une proposition de loi dans les prochains jours.

Je souhaite mener cette démarche dans un esprit consensuel, pragmatique et constructif. Il ne s'agit évidemment pas d'intervenir sur des dispositions du code de commerce qui viennent d'être modifiées ou qui devraient l'être prochainement, dans le cadre d'une réforme en cours ou déjà adoptée, comme c'est le cas par exemple pour les baux commerciaux, l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée, le droit des entreprises en difficulté, la féminisation des conseils d'administration ou encore les tribunaux de commerce. Il s'agit plutôt d'examiner des dispositions laissées de côté jusqu'à présent, pour formuler dans un texte à l'objet clair et circonscrit des simplifications, des clarifications et des mises à jour objectivement utiles pour nos entreprises, largement axées sur le droit des sociétés mais pas exclusivement, sans procéder à des réformes d'ampleur comme on en a souvent fait le reproche à certaines propositions de loi de simplification votées avant 2012.

Cette démarche se veut ainsi complémentaire, et non concurrente, des projets de loi élaborés par le Gouvernement, qu'il s'agisse de la loi du 2 janvier 2014 ou du projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises, déposé le 25 juin 2014 et examiné cette semaine à l'Assemblée nationale, lui aussi constitué, pour l'essentiel, d'une longue suite d'habilitations. Peut-être certaines habilitations figurant dans ce projet pourront-elles être reprises dans la proposition de loi sous forme de modifications directes du code de commerce.

Il restera à voir, au mois d'octobre, comment cette proposition de loi pourrait être examinée, sachant que le projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises devrait être inscrit à l'ordre du jour du Sénat à l'automne.

## **Centres de rétention administrative - Examen du rapport d'information**

**La commission examine ensuite le rapport d'information de Mme Eliane Assassi et M. François-Noël Buffet sur « les centres de rétention administrative ».**

**Mme Éliane Assassi, rapporteur.** – Avec François-Noël Buffet, que je veux ici remercier, nous avons travaillé en bonne intelligence. Nous avons pris le temps d'entendre les associations, de nous rendre au centre de rétention administrative de Marseille ainsi que de visiter un lieu de rétention ouvert, en Belgique. Merci également aux administrateurs qui nous ont utilement épaulés.

Les centres de rétention administrative ont donné lieu à plusieurs rapports importants, parmi lesquels, en 2009, celui de Thierry Mariani, pour l'Assemblée nationale, et celui de Pierre Bernard-Reymond, pour le Sénat.

Si notre commission des lois a décidé de se pencher à nouveau sur le sujet, c'est que la loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité a apporté d'importantes modifications au droit en vigueur. On se souvient aussi du décret relatif à la mise en concurrence des associations habilitées à apporter leur assistance aux personnes retenues, qui avait fait débat au sein de notre assemblée. D'une manière générale, les centres de rétention administrative font l'objet de débats récurrents, ne serait-ce que lors de l'examen du budget.

Nous n'avons travaillé que sur les centres de rétention administrative métropolitains, en excluant les zones d'attente et les locaux de rétention administrative, régis par des dispositions différentes, ainsi que les centres de rétention d'outre-mer, dont le cadre juridique est dérogeatoire au droit commun et qui font l'objet de travaux spécifiques de notre commission.

La rétention administrative est le dispositif permettant à l'administration de maintenir pour une durée limitée et dans des locaux spécifiques les étrangers en instance d'éloignement du territoire français. Bien que privative de liberté, elle se distingue de la détention : c'est une mesure administrative et non une sanction judiciaire ; elle est exécutée dans des locaux dépendant non pas de l'administration pénitentiaire mais des services placés sous l'autorité du ministre de l'intérieur – les centres de rétention administrative.

La loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité a substantiellement modifié le régime juridique du placement en rétention. C'est ainsi qu'elle a allongé la durée maximale de rétention à 45 jours après une première puis une seconde

prolongation de 20 jours maximum chacune, modifié les conditions du recours devant le juge administratif et, afin de favoriser le contrôle de légalité exercé par le juge administratif, décalé au cinquième jour l'intervention du juge judiciaire qui autorise la prolongation de la rétention décidée par le préfet.

En outre, à la suite de la condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt *Popov* de 2012 et d'une circulaire du ministre de l'intérieur en date du 6 juillet 2012, la rétention des familles avec enfants mineurs a été fortement limitée. La direction générale des étrangers en France nous a indiqué qu'en métropole, le placement des mineurs en rétention a été divisé par quatorze entre 2011 et 2013, passant de plusieurs centaines à quelques dizaines. C'est encore trop, mais cela témoigne d'un effort certain.

Enfin, un décret de 2008 a conduit à multiplier le nombre d'associations habilitées à assurer l'assistance juridique des personnes placées en centre de rétention : cinq associations interviennent désormais à ce titre dans les différents centres, la Cimade, l'ASSFAM, Forum Réfugiés, France terre d'asile et l'Ordre de Malte.

Trois ans après la loi de 2011 et à la suite de ces modifications réglementaires, il nous a semblé opportun de dresser un bilan et d'envisager des pistes d'amélioration du dispositif juridique.

Les modifications introduites par la loi du 16 juin 2011 visent à rendre plus efficace la politique de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière. Pourtant, en 2012, 23,3 % seulement des mesures d'éloignement prononcées ont été exécutées, taux qui ne s'élève qu'à 47 %, cette même année, pour l'éloignement des personnes placées en centre de rétention. Dans la plupart des cas, ce sont des difficultés persistantes dans l'obtention de laissez-passer consulaires qui constituent la pierre d'achoppement. En dépit de l'allongement de la durée maximale de rétention, le taux d'obtention des laissez-passer dans les délais utiles n'était que de 36,9 % en 2012. Ainsi, selon le rapport du député Matthias Fekl, si les éloignements sont plus nombreux durant les cinq premiers jours de rétention, seuls 4 % ont lieu entre le 32<sup>ème</sup> et le 45<sup>ème</sup> jour.

Au 1<sup>er</sup> août 2013, la France métropolitaine disposait d'un parc de vingt-trois centres de rétention d'une capacité totale de 1 633 places. Leur sous-occupation est chronique : le taux moyen d'occupation était de 48,3 % en 2013, avec toutefois de fortes disparités selon les centres. Au plan budgétaire, des efforts de rationalisation de la gestion de ces centres de rétention ont été entrepris depuis plusieurs années et semblent commencer à porter leurs fruits en 2013.

Le bilan mitigé de la loi du 16 juin 2011 appelle à repenser le cadre juridique de l'éloignement pour réaffirmer que la rétention est l'ultime modalité d'éloignement forcé.

Il s'agit, tout d'abord, de rendre à la rétention sa vocation première de préalable à un éloignement certain. La persistance de placements en rétention illégaux ou inutiles – les associations font état de 47,6 % de personnes libérées en 2012 – et des problèmes d'identification des personnes retenues conduisent à douter de la pertinence de l'allongement de la durée de la rétention.

L'étude des cas en amont de la rétention devrait être approfondie, le cas échéant par un dialogue avec les associations, afin d'éviter les placements en rétention illégaux de

personnes bénéficiant d'un droit au séjour ou susceptibles d'en bénéficier. Telle est notre première préconisation.

Nous recommandons également de mettre effectivement en mesure l'étranger retenu pour vérification de son droit au séjour de fournir les pièces justifiant ce droit, afin d'éviter le placement en rétention d'étranger en séjour régulier.

Pour mettre le droit français en conformité avec le droit européen, il conviendrait, ensuite, de mettre fin à l'automatisme de l'examen en procédure prioritaire des demandes d'asile en rétention et de limiter le maintien en rétention des demandeurs d'asile aux cas où la demande d'asile est manifestement dilatoire. On sait que deux textes, l'un relatif à l'immigration, l'autre à l'asile, sont présentés ce matin en conseil des ministres, qui nous donneront l'occasion de revenir sur ce point.

Enfin, la coopération avec les autorités judiciaires et pénitentiaires, ainsi qu'avec les autorités consulaires, mériterait d'être améliorée, afin d'éviter le placement en rétention de sortants de prison.

En second lieu, afin de mieux transposer l'esprit de la directive « retour » de 2008, nous vous proposons de repenser les mesures d'éloignement afin de replacer la rétention dans une échelle progressive et de développer les alternatives à la rétention, laquelle devrait n'intervenir qu'en ultime recours, après l'échec de mesures incitatives puis coercitives.

Tout d'abord, les départs volontaires devraient être encouragés. Il conviendrait de généraliser les obligations de quitter le territoire français (OQTF) avec délai de départ volontaire et de les assortir de mesures permettant aux autorités de suivre les préparatifs au départ – dépôt de documents en garantie, pointage, visite de travailleurs sociaux, etc. En outre, les critères d'attribution de l'aide à la réinsertion dans le pays d'origine de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) gagneraient à être révisés, pour plus d'efficacité.

Ensuite, il s'agit de développer les alternatives à la rétention. Afin de favoriser l'assignation à résidence, il serait bon d'élargir l'acceptation des « garanties de représentation » en introduisant dans le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) une présomption de détention de telles garanties pour les personnes vulnérables et les parents d'enfants scolarisés, ainsi que la notion de « tiers garant ». Il conviendrait également de mettre en place un dispositif d'assistance juridique pour les personnes assignées à résidence.

Enfin, les centres ouverts sur le modèle des « maisons de retour » belges, nous paraissent un modèle à suivre. Ces maisons accueillent, depuis 2008, des familles avec enfants mineurs pour une durée de deux mois renouvelable une fois. L'hébergement se fait dans des maisons, anciens logements de fonction de policiers ou de gendarmes, réparties sur cinq sites. Nous avons pu visiter celui de Beauvechain : pas de présence policière, aucun dispositif de surveillance, aucun agent de l'administration sur site la nuit ou le week-end, d'où un coût moins élevé que pour les centres fermés. En journée, seuls sont présents des « agents de soutien » du ministère de l'intérieur, dont la tâche est avant tout de convaincre les familles de retourner d'elles-mêmes dans leur pays d'origine, ainsi que de les assister au quotidien et dans la préparation de leur départ. C'est là une expérience intéressante. Elle permet de laisser circuler librement les personnes retenues, qui ne sont pas des criminels.

Après presque six ans, le bilan de ces centres ouverts est plutôt satisfaisant. Sur 617 familles ayant quitté les « maisons de retour », 43,6 % ont été effectivement éloignées soit volontairement, soit contraintes, 26,9 % se sont évadées et 29,3 % ont été libérées – obtention d’une protection internationale au titre de l’asile pour près de 40 %, défaut de laissez-passer pour 12,2 % et expiration du délai pour 9,9 %.

Enfin, dans le schéma que nous vous soumettons, la rétention n’interviendrait qu’en cas d’échec d’une mesure coercitive préalable.

J’ajouterai quelques remarques à titre personnel – car j’ai bien conscience que tout ne fait pas consensus et que des débats approfondis sont encore nécessaires. J’ai ainsi l’ambition partagée avec plusieurs associations, de voir disparaître, à terme, les centres de rétention administrative : je suis opposée à l’existence de lieux d’enfermement spécifiques pour les étrangers. Je suis également favorable à l’abaissement à trente jours de la durée de rétention, idée partagée par notre collègue député Matthias Fekl mais également par Thierry Mariani, qui préconise 32 jours, par les associations qui interviennent dans les centres et par le précédent Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Avoir porté la durée à 45 jours n’a rien résolu puisque demeure le problème des laissez-passer consulaires, et puisque cette durée prive de liberté des gens qui ne seront pas reconduits. Je partage également le sentiment de Matthias Fekl, qui préconise, puisque l’intervention du juge judiciaire en amont se révèle difficile à mettre en œuvre, de revenir à la saisine du juge des libertés et de la détention après 48 heures de rétention, pour éviter les expulsions sans décision de justice.

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Notre travail commun nous a en effet permis d’avancer. Nos préoccupations sont également allées aux conditions de vie dans les centres. Sur le territoire métropolitain, les bâtiments, tout d’abord, sont de qualité très diverse. À Marseille, où nous nous sommes rendus, le remplacement des locaux vétustes situés sur le port par un centre nouveau, en 2006, a apporté d’incontestables améliorations, mais de fortes tensions demeurent dans ces lieux qui s’apparentent plus au milieu carcéral qu’à l’idéal de ce que devrait être un centre de rétention.

À cet égard, nous avons pu visiter en Belgique un centre qui comporte des éléments intéressants. Il est fait de bâtiments récents, dont les accès sont certes sécurisés, mais à l’intérieur desquels les personnes retenues circulent librement. Il comporte un grand espace sportif et de nombreux lieux de vie. Les personnes retenues ont librement accès aux consultations médicales et aux permanences des associations. L’organisation du centre et la qualité des bâtiments font que la tension est beaucoup moins forte que dans certains centres en France. C’est, au total, une expérience intéressante. Mme Lipiez, dans son rapport budgétaire, ayant souligné que les centres de rétention existants sont loin d’être remplis, il vaudrait mieux en avoir moins, mais de meilleure qualité.

L’organisation des centres de rétention devrait être fixée par voie réglementaire, et faciliter la visite des familles.

Autre question majeure, celle des anciens détenus en fin de peine, qui ne sont souvent avertis qu’au terme de leur peine, à la dernière minute, qu’ils vont être transférés dans un centre de rétention, lequel n’est, de même, prévenu que tardivement. Or, la cohabitation entre des personnes qui ont exécuté une peine de prison et d’autres qui sont retenues pour des raisons administratives crée des conditions qui ne contribuent pas à l’apaisement.

Il conviendrait enfin, sans la proscrire, de mieux encadrer l'utilisation de la vidéosurveillance.

J'en viens à l'accès aux droits et aux soins. Les associations sont certes présentes, les avocats et les interprètes aussi, mais insuffisamment. La venue des avocats dans les centres de rétention devrait être encouragée. Les associations le souhaitent, car elles estiment qu'elles ne sont pas en capacité d'apporter un conseil juridique solide.

La question des audiences délocalisées – sur laquelle nous avons, avec Éliane Assassi, qui voudrait les voir supprimer, une divergence de vues – reste posée. Certains avocats au barreau ont décidé de ne pas plaider sur place, d'autres le font. J'estime que la représentation physique de l'institution judiciaire est importante dans le contentieux mais qu'en certaines circonstances, ne serait-ce que pour éviter la lourdeur des transports avec escorte, il faut, tout en respectant les principes, trouver des solutions sur place.

La question des demandes d'asile en rétention est un vrai sujet. Les associations préféreraient que les dossiers soient transférés à l'OFRA par elles-mêmes, plutôt que par le greffe.

L'accès aux soins, très peu satisfaisant, en particulier pour les personnes affectées de troubles mentaux, mérite d'être largement amélioré. J'ajoute que la vie collective ne s'en porterait que mieux. Même chose pour les personnes atteintes de maladies graves.

La plupart des centres disposent de chambres d'isolement sous vidéosurveillance, faites pour confiner les personnes jugées dangereuses pour elles-mêmes et pour les autres. Les conditions de leur usage devraient être définies par décret.

Les activités sportives ou ludiques, qui contribuent à l'apaisement, mériteraient d'être développées. L'oisiveté n'est jamais bonne conseillère.

Si l'on constate une certaine cohésion entre les acteurs, bien que les uns aient mission de surveiller et d'éloigner, quand celle des autres est d'aider à former des recours, il ne serait pas inutile de mettre en place un référentiel de bonnes pratiques, comme cela se fait déjà dans certains centres. J'ajoute que les fonctionnaires de la police aux frontières présents dans les centres sont souvent en début de carrière. Il serait préférable d'y affecter des personnels disposant d'une certaine expérience, sans doute plus aptes à désamorcer les tensions.

Le décret de 2014 améliore ce qui devait l'être pour l'accès des associations humanitaires aux centres. Même chose pour l'accueil des familles et la présence de ministres des cultes. L'OFII, qui joue un rôle important, mériterait davantage de moyens, notamment en personnel.

Un mot sur le délai de rétention. J'ai été rapporteur du texte qui l'a fait passer de 32 à 45 jours, disposition que j'avais soutenue, estimant qu'elle était propre à faciliter l'obtention des laissez-passer consulaires. Objectivement, tel n'a pas été le cas. La discussion reste donc ouverte.

Sur la question de l'intervention du juge, enfin, il y a matière à travailler. Il n'y a pas de système parfait sauf à instaurer une juridiction unique. Au cours des auditions, nous avons pu constater que si cette proposition n'emporte pas l'enthousiasme, elle ne suscite pas non plus l'hostilité ni des avocats ni des magistrats.

**Mme Esther Benbassa.** – Je remercie nos rapporteurs pour le travail très concret qu'ils ont mené. J'ai visité le centre de rétention administrative de Vincennes et fait les mêmes constats qu'eux. Les personnes retenues sont désœuvrées, moroses. Les centres seraient sous occupés ? J'ai vu à Vincennes des chambres de quatre lits surpeuplées, dans lesquelles cohabitaient avec d'autres des personnes atteintes de troubles mentaux. Chacun vit dans la crainte.

**M. Jean-Jacques Hyst.** – Comme dans les prisons.

**Mme Esther Benbassa.** – Un épisode, en particulier, m'a choquée. Deux personnes qui devaient être reconduites en Italie, par où elles étaient entrées, n'avaient pas même été prévenues qu'on allait incessamment les mettre dans l'avion. J'ai dû insister auprès de l'administration pour qu'elles le soient.

Les personnes qui ne sont pas renvoyées ne reçoivent pas d'information exacte sur les modalités de régularisation. J'ai écrit à M. Cazeneuve à ce sujet. Dans chaque chambre, une note en plusieurs langues expliquant comment se conduire dans les centres est placardée, mais rien sur les demandes de régularisation. Informer serait pourtant une exigence minime.

J'espère que l'on s'acheminera un jour vers un système plus humaniste. D'autant que nos centres de rétention n'étant pas mixtes, les familles se trouvent séparées.

**M. André Reichardt.** – Je remercie à mon tour nos rapporteurs. Il me semble que la durée de rétention est à l'origine de bien des problèmes. Il faut y travailler, ne serait-ce que pour éviter les cas de demande d'asile manifestement dilatoires ou la rétention de personnes dont on ne peut pas raisonnablement attendre qu'une mesure d'éloignement pourra être prononcée à leur rencontre.

Vous faites des centres ouverts un exemple. Il est certain que plus la rétention est longue, plus la question des conditions de détention se pose avec acuité. On ne peut maintenir trop longtemps des personnes en centre fermé. Vous proposez de limiter la rétention aux cas d'échec d'une mesure coercitive préalable. Or, vous avez indiqué qu'en Belgique, le taux d'évasion des centres de rétention est d'une personne sur quatre. Comment les retrouver pour les placer en centre fermé ?

Vous recommandez d'assurer une meilleure garantie d'accès aux droits et aux soins. Le fait est que lorsque la durée de rétention est longue, il faut mettre en place des dispositifs qui s'apparentent à ceux des établissements pénitentiaires. Qu'un régime d'isolement existe dans les centres de rétention me stupéfie. Le rapporteur nous a indiqué qu'y sont placées les personnes jugées dangereuses pour elles-mêmes et pour les autres. Qu'est-ce que cela signifie ?

**M. Jean-Jacques Hyst.** – On le sait bien.

**M. André Reichardt.** – S'agit-il de personnes dont la dangerosité supposerait qu'elles ne se trouvent pas dans ces centres, mais ailleurs ? De personnes gravement malades qui relèvent de soins psychiatriques ?

**M. Jean-René Lecerf.** – Je remercie nos rapporteurs, dont les propos sont utilement complémentaires.



Combien de déboutés du droit d'asile compte-t-on dans ces centres ? S'ils sont nombreux, ramener la procédure de demande d'asile de deux ans à neuf mois, comme le prévoit le projet de loi en cours de préparation, se justifie. Cela dit, j'ai été rapporteur, sous la présidence de Jacques Chirac, Dominique de Villepin étant ministre des affaires étrangères, d'un texte qui visait le même objectif... dont on est encore loin.

S'agissant de l'assistance juridique, quel bilan tirez-vous de la suppression du monopole associatif ? Alors que l'ouverture à de nouvelles associations a été beaucoup critiquée, au motif que cela battait en brèche leur spécialisation, donc leur compétence, j'aimerais connaître votre avis.

Je suis dubitatif sur la question des avocats. L'avant-projet de loi prévoit que le ministère d'avocat sera obligatoire dès le stade de la procédure devant l'OFPRA. Vu ce qu'il en est aujourd'hui de l'aide juridictionnelle, on peut douter du résultat...

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Il est clair qu'il faut prendre des décisions sur l'aide juridictionnelle.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Je remercie les rapporteurs, qui ont fait la preuve qu'avec des sensibilités différentes, on n'en peut pas moins faire des propositions communes. Je suis frappé par le défaut de normalisation des règles qui de surcroît, quand elles sont normées, sont souvent plus sévères qu'en prison. Dans certains centres, même les livres sont interdits, au motif d'éviter les incendies. L'accès des familles laisse souvent à désirer, de même que l'accès au culte.

Les taux d'expulsion sont très variables selon les départements. Sans doute conviendrait-il de mieux former, en amont, les personnels qui décident de l'envoi en rétention.

Les demandes d'asile en centre de rétention sont souvent dilatoires, mais pas toujours. Or, l'intervention de l'OFPRA, en procédure prioritaire, se solde le plus souvent par un refus, et l'appel n'est pas suspensif. J'ai aussi constaté que les personnes expulsées dans les cinq jours étaient souvent des ressortissants de l'Union européenne...

Les centres de petite taille, enfin, ont certes un coût important, mais ils assurent la proximité aux familles.

**Mme Cécile Cukierman.** – Plus la sévérité des critères de régularisation est aggravée, plus le nombre de personnes en situation irrégulière augmente, ce qui n'est pas sans effet sur les centres de rétention. En l'attente de la suppression de ces centres, que nous appelons de nos vœux, nous plaidons en faveur d'une réduction du délai de rétention.

Les droits fondamentaux des personnes retenues doivent être respectés et des conditions de vie dignes doivent leur être assurées. Il est important, également, de séparer les personnes retenues en fin de peine des autres, dont une bonne part n'est pas renvoyée, *in fine*.

Les deux textes à venir à l'automne seront l'occasion de revenir sur tous ces points.

**M. Alain Richard.** – Si l'on estime légitime qu'un État démocratique définisse la portée du droit de séjour sur son territoire – et toutes les juridictions internationales le reconnaissent –, cela se traduit nécessairement par des refus de séjour, légaux, et des

procédures de contrainte destinées à les rendre applicables. Or, certaines associations et certains politiques sont hostiles à tout refus de séjour. Si bien que les moyens de contrainte sont, les uns après les autres, contestés. Pourtant, le Conseil constitutionnel et les juridictions internationales ont constaté que les conditions dans lesquelles la France procède à ces mesures de contrainte sont régulières et conformes aux droits de la personne.

Autant chercher à être plus respectueux des droits de la personne pour rendre effectif le droit au séjour est souhaitable, autant c'est tout autre chose que de tirer argument du fait que les deux tiers des refus de séjour ne sont pas appliqués pour préconiser la suppression des mesures de contrainte, aussi respectable qu'en soit l'inspiration.

**M. François-Noël Buffet, rapporteur.** – Notre pays a le droit et le devoir d'organiser les conditions d'accès à son territoire et d'assurer le respect des conventions internationales. En revanche, on ne peut détourner le regard de ce qui se passe dans certains centres, où les conditions de vie posent problème.

L'allotissement des associations tel qu'organisé par le décret de 2008, Monsieur Lecerf, fonctionne plutôt bien. Même si certaines n'ont pas le même niveau de compétences juridiques que d'autres, l'expérience viendra. Les associations se réunissent régulièrement pour échanger, et les conflits de 2008 sont derrière nous.

Sans mettre en cause le régime de l'isolement, Monsieur Reichardt, je constate que les chambres d'isolement sont aussi utilisées à des fins disciplinaires. Il faut régler ce problème, en précisant quel doit être leur usage.

Il est vrai, Madame Benbassa, que le circuit administratif entre les centres et les préfectures laisse à désirer. Les personnes atteintes de maladies graves ne restent pas en centre de rétention administrative, mais il est difficile d'obtenir de la préfecture des titres de séjour, fussent-ils provisoires. Il faudra y remédier.

Les personnes retenues ont cinq jours pour formuler une demande d'asile, et l'OFPRA 96 heures pour y répondre. En cas de rejet, le recours devant la Cour nationale du droit d'asile n'est pas suspensif. Les demandes, dans la majorité des cas, ne prospèrent pas. Selon les associations, neuf cas seulement, en 2012, ont fait l'objet d'un accord.

Le taux d'occupation est variable. Il est, sur l'année, supérieur à 80 % à Vincennes, de 70 % à Nice, de 60 % à Marseille, Lyon, Coquelles ou Geispolsheim ; mais il n'est que de 15 % à Nîmes, de 26 % à Bordeaux, de quelque 30 % à Metz, Rouen et Rennes.

Le taux d'éloignement effectif à partir des centres de rétention français a été de 47 % en 2012, de 41,39 % en 2013. Celui des centres ouverts de Belgique a été, sur six ans, de 43,6 % en moyenne. Il faut toutefois savoir que ces centres choisissent leurs pensionnaires, souvent des familles, qui font l'objet d'un suivi quotidien.

**Mme Éliane Assassi, rapporteur.** – Il ne faut pas se tromper de débat, Monsieur Richard. Nous ne contestons pas le fait que des personnes illégalement présentes sur le territoire soient expulsées...

**M. Alain Richard.** – Reconduites !

**Mme Éliane Assassi, rapporteur.** – ... mais nous nous interrogeons sur les conditions de rétention. Nos propositions sont largement inspirées des remarques formulées

par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, dont les recommandations, en particulier quant au régime de l'isolement, sont très claires. Ce régime n'est nullement réglementé à ce jour. On ne sait pas qui décide du placement en chambre d'isolement et il n'existe, de surcroît, aucun registre. J'ajoute que les mesures les plus coercitives ne sont pas les mesures les plus efficaces. L'assignation à résidence, par exemple, fonctionne bien.

La fin du monopole associatif, contre lequel il est vrai que j'avais milité, semble donner satisfaction. Se pose néanmoins le problème de la formation des intervenants. C'est là un vrai sujet, auquel il convient de travailler pour éviter une déperdition des compétences.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Je rappelle que le rapport témoignera de vos interventions.

*La commission autorise la publication du rapport d'information.*

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Après ce dixième rapport d'information, en viendront deux autres, sur les cours d'appel et sur la discrimination. Douze rapports sur l'année, donc, auxquels auront travaillé, en binôme, vingt-quatre rapporteurs. C'est là une manière intéressante de faire autrement de la politique.

### **Propositions de loi d'origine sénatoriale examinées par la commission des lois au cours des cinq dernières sessions - Communication**

**Puis la commission entend une communication de M. Jean-Pierre Sueur sur les propositions de loi d'origine sénatoriale examinées par la commission des lois au cours des cinq dernières sessions.**

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – En cinq ans, 78 propositions de loi ont été examinées par notre commission, qui, en général, les a adoptées, hors quelques cas de décision de renvoi en commission. Sur ces 78 propositions, 18 seulement ont donné lieu à l'adoption d'un texte définitif. Ce qui signifie que l'examen de près d'une soixantaine de ces textes n'est pas allé à son terme. Il est vrai que certains d'entre eux ont été repris dans d'autres propositions ou projets de loi, mais il reste que des propositions de loi importantes sont restées en suspens, comme le texte relatif à la législation sur les sondages, laquelle n'a pas évolué depuis 1977, ou bien encore ceux qui concernent des sujets tels que le numérique et la vie privée, l'article 68 de la Constitution, les centres de gestion, la simplification du fonctionnement des collectivités locales, la facilitation de l'exercice des mandats locaux, à laquelle il manque l'examen en deuxième lecture par l'Assemblée nationale, la Cour pénale internationale, et bien d'autres encore.

Nous devons en tirer les conséquences. Une part de la responsabilité peut certes être imputée aux groupes respectifs de l'Assemblée nationale et du Sénat, qui savent organiser de concert leur ordre du jour réservé dans certains cas, mais pas dans d'autres, où l'on a le sentiment qu'ils s'ingénient à présenter des textes différents, ce qui n'a d'autre effet que d'affichage. Dans certains cas enfin, des textes importants, auxquels nous avons beaucoup travaillé, sont purement et simplement bloqués à l'Assemblée nationale.

Il me semble bon que chacun se penche sur le tableau qui vous a été distribué, en vue de la suite de nos travaux.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Au regard de ces 78 propositions de loi, combien avons-nous examiné de projets de loi ? Quinze à vingt fois plus, j’imagine, puisque les propositions de loi représentent en moyenne 5 % des textes examinés.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Leur nombre a beaucoup augmenté.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Avec le partage de l’ordre du jour.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Entre les deux dernières mandatures, le nombre de propositions de loi a doublé.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Mais il reste modeste au regard du nombre de textes examinés. Si l’on excepte les textes que nous avons écartés ou dont les dispositions ont été intégrées dans des projets de loi, on peut considérer que 50% de nos propositions de loi n’ont pas prospéré, alors qu’elles étaient nombreuses à faire consensus. Je pense notamment à celle qui donnait une définition nouvelle à la prise illégale d’intérêt, restée au frigidaire... Cela pose un vrai problème constitutionnel. J’ai également cru comprendre, au travers des propos de M. Assouline, que les amendements dont nous sommes à l’origine font l’objet d’un traitement différencié.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Les amendements adoptés s’intègrent au texte au fil des lectures. Il me semble difficile d’établir une différence dans leur application.

En tout état de cause, j’ai jugé utile de vous saisir de ce dossier. Le travail parlementaire perd en substance, que ce soit en commission ou en séance publique. Quelque cinquante-cinq textes, auxquels nous tenons, n’ont pas abouti. Dans le cas du texte relatif aux collectivités locales que j’ai cité, il est aberrant, alors qu’il a fait l’objet de trois lectures, que l’Assemblée nationale n’ait pas trouvé le moyen de le mettre, pour ultime examen, à son ordre du jour – d’autant qu’il s’agit de dispositions reprises des états généraux des collectivités territoriales. Sans parler de la loi organique relative aux normes, qui prévoyait très simplement que l’avis du Conseil national d’évaluation des normes applicables aux collectivités locales et à leurs établissements publics soit, comme l’étude d’impact, indexé au projet de loi. Sur quoi nos collègues de l’Assemblée nationale, en commission, ont décidé qu’il fallait prévoir d’autres annexes de toutes sortes. Les perspectives d’aboutir à une adoption de ce texte s’en sont trouvées compromises.

Quoi qu’il en soit, il faut trouver des solutions à cette déperdition de notre travail.

**M. Jean-René Lecerf.** – Dans le cas de la réforme pénale, cependant, notre proposition de loi relative à l’atténuation de la responsabilité pénale pour les malades mentaux a été, grâce à M. Michel, intégrée au texte de la commission mixte paritaire.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Il existe en effet des cas, je l’ai dit, où nos propositions ont été reprises ailleurs

**M. Pierre-Yves Collombat.** – La capacité d’initiative du Parlement est en cause. Moyennant quoi, nous essayons de jouer au maximum de notre droit d’amendement. Et cela fonctionne parfois, même si l’on est à la limite du cavalier, je l’ai expérimenté.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Vous n’avez fait qu’utiliser habilement les procédures existantes, pour une juste cause, celle des victimes d’inondation.

## **Examen des pétitions adressées au Président du Sénat depuis le 6 février 2014**

**La commission examine enfin les pétitions adressées au Président du Sénat depuis le 6 février 2014, en application des articles 87 et suivants du Règlement.**

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Nous sommes saisis d'une pétition de 153 signataires demandant le maintien de la semaine de quatre jours, l'abrogation du décret du 24 janvier sur les rythmes scolaires et l'élaboration d'une réforme concertée et réfléchie avec les enseignants. Considérant qu'il s'agit d'un domaine relevant de la compétence de la commission de la culture, je vous propose de la lui renvoyer.

**M. Patrice Gélard.** – Cette pétition ne comportant que des noms et prénoms, il est impossible de vérifier l'authenticité des signatures. Je suggère que le règlement du Sénat précise mieux les règles en la matière.

*La réunion est levée à 12 h 25*



**COMMISSION SÉNATORIALE POUR LE CONTRÔLE DE  
L'APPLICATION DES LOIS**

**Mercredi 23 juillet 2014**

- Co-Présidence de M. David Assouline, président, et de M. Jean-Pierre Sueur, président  
de la commission des Lois –

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Mise en œuvre du volet de la loi du 12 mars 2012 pour lutter contre la  
précarité dans la fonction publique - Examen du rapport d'information**

**La commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois examine, en commun avec la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, le rapport d'information de Mme Jacqueline Gourault et de M. Philippe Kaltenbach, sur la mise en œuvre du volet de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relatif à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique.**

*Le compte rendu figure à la rubrique de la commission des Lois.*

*La réunion est levée à 10 h 50.*





## COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES

**Jeudi 17 juillet 2014**

- Présidence de Mme Catherine Lemorton, députée –

*La réunion est ouverte à 17 heures*

### **Commission mixte paritaire sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014**

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de M. le Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS) s'est réunie à l'Assemblée nationale le jeudi 17 juillet 2014.

Le Bureau de la commission a été ainsi constitué :

- Mme Catherine Lemorton, députée, présidente ;
- Mme Annie David, sénatrice, vice-présidente.

Puis ont été désignés :

- M. Gérard Bapt, rapporteur pour l'Assemblée nationale ;
- M. Yves Daudigny, rapporteur pour le Sénat.

**Mme Catherine Lemorton, députée, présidente.** - Nous nous réunissons cet après-midi, conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, en commission mixte paritaire sur le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014, texte adopté par l'Assemblée nationale le 8 juillet dernier et que le Sénat a rejeté la nuit dernière.

Comme toutes les commissions mixtes paritaires, celle-ci a pour but d'essayer de dégager un texte commun entre nos deux assemblées. Considérant le débat au Sénat, qui a abouti au rejet du texte, cet objectif me paraît difficile à atteindre. Mais compte tenu des conditions dans lesquelles ce rejet est intervenu, je pense qu'il sera très intéressant d'entendre les interventions de la Présidente Annie David et des deux rapporteurs.

**Mme Annie David, sénatrice, vice-présidente.** - Le Sénat a rejeté cette nuit le projet de loi de financement rectificative dans des conditions particulières.

En effet, le Sénat avait adopté tous les articles de la première partie, assortis de quatre amendements qui ne remettaient pas en cause les fondements du projet de loi.

Mais notre assemblée n'a pas pu se prononcer sur le texte résultant de ses votes. Le Gouvernement a demandé en seconde délibération un vote unique sur une première partie expurgée de trois dispositions adoptées par le Sénat, dont un amendement adopté à l'unanimité de tous les groupes qui concernait les cotisations sociales des particuliers employeurs.

C'est dans ces conditions que sur 344 votants, la première partie n'a recueilli que 125 voix, provenant exclusivement du groupe socialiste.

Le recours au vote bloqué rend assez formelle la réunion de notre CMP, puisque le Gouvernement montre qu'il est déterminé à écarter les amendements du Sénat.

En raison du rejet de la première partie, nous n'avons pas discuté de l'article 9, relatif au gel des pensions de retraite. Quatre des six groupes du Sénat avaient déposé un amendement de suppression de l'article, deux autres amendements de suppression émanant de plusieurs sénateurs du groupe RDSE et d'une sénatrice socialiste.

Il ne fait pas de doute que le Sénat n'aurait pas adopté l'article 9, principal point de désaccord entre nos deux assemblées que notre CMP ne me paraît pas en mesure, en tout état de cause, de surmonter.

**M. Yves Daudigny, rapporteur pour le Sénat.** - Je vais résumer à grands traits le contenu des débats intervenus hier au Sénat.

Le Sénat a procédé à l'examen de l'article liminaire et de la première partie du texte. Il a examiné cinquante-trois amendements et sous-amendements et en a adopté sept.

Le Sénat, avec l'avis favorable de la commission et l'avis défavorable du Gouvernement, a d'abord supprimé l'article liminaire.

Avant l'article premier, il a adopté, avec l'avis favorable de la commission et l'avis défavorable du Gouvernement, un article additionnel modifiant les franchises applicables au transport de tabac, en les alignant sur les seuils minimaux prévus par la directive européenne du 16 décembre 2008.

Il a ensuite adopté l'article premier sans modification.

A l'article 2, le Sénat a adopté trois amendements, dont deux identiques. Sur proposition de la commission, avec l'avis défavorable du Gouvernement, il a tout d'abord porté à 1,5 euro le montant de la réduction forfaitaire de cotisations applicable aux emplois à domicile. Avec l'avis défavorable du Gouvernement, auquel la commission s'en était remise, le Sénat, a adopté deux amendements identiques, rétablissant le texte initial relatif à la neutralisation des temps de pause pour la rémunération prise en compte dans le calcul des allègements de cotisations. Il a adopté l'article 2 ainsi modifié.

A l'article 3, sur proposition de la commission, avec un sous-amendement auquel elle a donné un avis favorable, le Gouvernement s'en remettant à la sagesse de l'assemblée, le Sénat a modifié la formulation du rapport au Parlement demandé par l'Assemblée nationale sur l'adossement financier au régime général du Régime social des indépendants. Il a adopté l'article 3 ainsi modifié ainsi que les autres articles de la première partie.

Parvenu au terme de l'examen des articles de première partie, le Sénat a procédé à une seconde délibération demandée par le Gouvernement qui a déposé sur les articles 1<sup>er</sup> A et 2, trois amendements visant à supprimer les dispositions relatives aux franchises applicables au transport de tabac, à la réduction de cotisations applicables aux salariés à domicile et à la neutralisation des temps de pause pour le calcul des allègements de cotisations. La Commission a donné un avis défavorable aux deux premiers amendements du Gouvernement et un avis favorable au troisième.

Le Gouvernement ayant demandé un vote unique sur ces amendements de seconde délibération et l'ensemble de la première partie, le Sénat n'a pas adopté la première partie du projet de loi de financement rectificative pour 2014. Il n'a par conséquent pas été en mesure de poursuivre la discussion du texte.

Je le déplore d'autant plus vivement que le contenu du texte soumis au Sénat, pour la partie qu'il a examinée, a donné lieu à des débats fructueux et à certains consensus, et que notre assemblée semblait, pour une fois, en mesure d'examiner la seconde partie du projet de loi.

L'adoption d'un texte commun par notre commission mixte paritaire me semble donc hors de portée. Je vous remercie.

**M. Gérard Bapt, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** - La nuit dernière, le Sénat a décidé de rejeter la première partie du projet de loi de financement de la sécurité sociale rectificative pour 2014, entraînant le rejet du projet de loi dans son ensemble. Une nouvelle fois, c'est une situation que nous regrettons d'autant que la commission des affaires sociales du Sénat avait émis un avis favorable à l'adoption du projet.

Je rappelle que l'Assemblée nationale a, en première lecture, adopté ce texte moyennant quelques adaptations, dont je rappelle les principales.

Sur l'article liminaire, notre commission avait débattu sur la répartition du solde public en fonction de sa part conjoncturelle ou structurelle, mais sans aboutir à une proposition de suppression de l'article. Nous souhaiterions donc connaître les raisons de cette suppression.

S'agissant des exonérations de cotisations patronales, l'Assemblée a procédé à la réintégration dans le calcul des allègements généraux de cotisations des rémunérations au titre des temps de pause, d'habillage et de déshabillage, dispositions qui bénéficient aujourd'hui à certains secteurs d'activité alors même que la neutralisation de ces rémunérations n'est pas justifiée : l'article a été adopté à l'unanimité par la commission des affaires sociales de l'Assemblée. Ces mesures d'optimisation concernent principalement la grande distribution, le secteur de la sécurité pour 14 % de ses salariés et, de façon marginale, l'agroalimentaire : la neutralisation de ces rémunérations relève purement de l'optimisation fiscale et sociale.

L'Assemblée a également, à mon initiative, prévu que l'impact sur l'emploi et les salaires des mesures d'exonérations de cotisations et de réductions et crédits d'impôts devrait faire l'objet d'une évaluation dans le cadre de la négociation annuelle obligatoire de branche sur les salaires. Il s'agit là de prévoir un véritable suivi de l'effet des mesures du pacte de responsabilité et de solidarité sur l'emploi en particulier. Il s'agit de garantir qu'à l'occasion des négociations annuelles obligatoires par branches, une part soit faite à l'impact du pacte de responsabilité et de solidarité sur l'emploi mais également sur la situation de l'entreprise et ses investissements.

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée a également aligné les entreprises du secteur agricole employant plus de 20 salariés sur le taux de cotisation de droit commun au Fonds national d'aide au logement (Fnal) applicable aux autres entreprises de plus de 20 salariés : cela concerne des entreprises bancaires ou d'assurance du secteur agricole.

S'agissant de la C3S et de l'intégration financière du Régime social des indépendants (RSI) au régime général, l'Assemblée a réaffirmé le principe de l'autonomie de gestion du RSI et a étendu le bénéfice de l'exonération de C3S à l'ensemble des coopératives agricoles qui ne bénéficient pas, rappelons-le, du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Le Sénat a eu la même préoccupation.

Concernant le gel des prestations sociales, l'Assemblée a unanimement entendu exclure de son périmètre l'allocation de logement familiale.

L'Assemblée a par ailleurs précisé la portée du régime des contrats d'assurance complémentaire santé avec quatre articles additionnels : élargissement du dispositif aux contrats collectifs à adhésion facultative, possibilité de résilier ou de modifier un contrat en cours pour un titulaire de l'aide à la complémentaire santé (ACS), réaffirmation du principe de non-discrimination et modulation des plafonds de prise en charge des dépassements par les contrats d'assurance complémentaire en faveur des signataires d'un contrat d'accès aux soins, c'est-à-dire pour les médecins qui se sont engagés à modérer les dépassements d'honoraires.

Enfin, ce projet concrétise une évolution attendue par nombre d'acteurs, à savoir l'élargissement du cadre des recommandations temporaires d'utilisation pour les spécialités pharmaceutiques faisant l'objet de prescriptions non conformes à l'autorisation de mise sur le marché.

Compte tenu des divergences manifestes entre nos deux chambres et du rejet hier par le Sénat de l'ensemble du PLFRSS, il ne me semble pas possible de parvenir à une rédaction commune du projet de loi qui nous est soumis. Nous regrettons évidemment cette situation tout en formant le vœu que les orientations fortes portées par le Gouvernement et sa majorité parlementaire puissent se concrétiser dans le cadre des dispositions prévues par l'article 45 de la Constitution.

**Mme Catherine Lemorton, députée, présidente.** - Messieurs les rapporteurs, je vous remercie. Au vu de ce qu'ont déclaré à la fois nos deux rapporteurs et la vice-présidente de cette CMP, présidente de la commission des affaires sociales au Sénat, je ne vais pas lister les éléments qui nous ont séparés, puisque je pense que nous nous trouvons dans l'impossibilité de trouver un texte commun sur ce PLFRSS. Néanmoins, avant de déclarer l'échec de cette CMP, je crois que nous devons laisser la parole aux parlementaires, député(e)s, sénateurs ou sénatrices, qui ont envie de s'exprimer sur le sujet.

**M. Jean-Pierre Door.** - Merci Madame la présidente. Effectivement nous nous trouvons devant un dilemme : c'est encore une fois une CMP qui va échouer. C'est probablement regrettable, néanmoins nous ne pouvons pas faire autrement.

Je souhaiterais revenir sur ce qui s'est passé lors du débat à l'Assemblée nationale il y a quelques jours. Nous avons surtout vu le ministre menacer dès le premier article ; menacer d'abord de mettre tous les votes en réserve pendant de nombreuses minutes, sinon de nombreuses heures, avant d'envisager l'utilisation de l'article 49-3 de la Constitution. Pourquoi ? Pas parce que l'opposition qui est la nôtre s'animait, mais parce que, au sein de la majorité, il y avait une fracture. Cette fracture, qui était liée à ce que l'on a pu appeler les « frondeurs », était assez importante et a inquiété la majorité. Nous sommes donc partis sur un climat difficile, lié aux problèmes de la majorité.

Revenons à la position de l'opposition, à celle de l'UMP en particulier. Concernant les trois premiers articles du projet de loi, qui sont des réductions de charges sociales – patronales et salariales – destinées à alléger le coût du travail, nous pensons que ce sont des mesures qui vont dans le bon sens. Nous ne pouvions que regretter à l'époque que l'on ait balayé d'un revers de main la TVA anti-délocalisation du gouvernement précédent, parce que nous aurions gagné du temps et nous n'aurions pas perdu deux ans au moment où le climat économique est difficile, et où les entreprises sont en difficulté. C'est pourquoi nous n'avons pas voté contre les articles 1<sup>er</sup>, 2 et 3 de ce projet de loi qui permettaient l'allègement des cotisations sociales.

En revanche, nous avons émis des réserves, en particulier sur la question des recettes. Nous jugeons ce projet de loi insincère. Insincère budgétairement puisque 42 milliards d'euros de recettes liés à ces allègements viennent à manquer pour la période de 2015-2017. Or, la loi organique prévoit, exige même, une compensation à l'euro près. Le rapporteur de l'Assemblée nationale, M. Gérard Bapt, avec l'annexe A et avec un certain tact, a admis que l'on pourrait effectivement compenser à l'euro près rapidement. Le ministre lui-même a renvoyé ce débat à plus tard, lors de l'examen du PLFSS pour 2015, c'est-à-dire en octobre et novembre de cette année. Nous refusons cette posture : lorsque l'on allège les cotisations, lorsque l'on réduit les recettes de la protection sociale, lorsque l'on voit l'échelonnement entre 2015 et 2017 prévu par l'annexe A, il fallait des garanties pour savoir comment nous compenserions. Tout le monde connaît les compensations. Est-ce qu'il fallait augmenter la CSG ? La TVA ? Est-ce que ce sont des cotisations que nous allons augmenter, ou encore des taxes environnementales ? Nous avons indiqué au ministre que nous souhaitons qu'il se réfère aux premières décisions du Haut conseil du financement de la protection sociale, où siègent nos collègues sénateurs également, et qui a déjà fait des avancées sur le futur financement de la protection sociale. Je crois que l'on met la charrue avant les bœufs, et que ce projet de loi est totalement insincère. Nous avons dit qu'il s'agissait, pour les entreprises, d'un chèque en blanc ; que les entreprises ne peuvent pas attendre deux ans.

Le deuxième point de contestation porte sur le gel des petites pensions de retraite à l'article 9 du projet de loi. Au report de la revalorisation des pensions d'avril à octobre, s'ajoute donc désormais un gel de leur montant pendant douze mois : les pensions ne feront donc l'objet d'aucune revalorisation pendant dix-huit mois, au détriment des personnes retraitées. Il fallait absolument compenser cela par autre chose.

Ensuite, le troisième point porte sur la réduction importante des financements du Fonds de modernisation des établissements de santé publics et privés. Depuis une dizaine ou une douzaine d'années, la dotation du Fonds a permis d'améliorer sensiblement les hôpitaux et les établissements privés, dans le domaine de l'informatisation notamment. Or, ce projet réduit considérablement la dotation affectée au fonds en évoquant ses réserves financières ; on nous explique qu'il n'est pas nécessaire de thésauriser ces financements. Je ne partage pas ce point de vue. Je pense que ces fonds sont mal utilisés. Je soutiens l'idée que ce fonds devrait servir aux petites structures hospitalières. Nous n'admettons pas cette diminution de 160 millions d'euros. Enfin, nous regrettons que les dispositions de cette loi, relatives à la première partie, ne s'appliquent pas dès 2014 mais seulement à compter de 2015. C'est également pour cette raison que notre groupe a décidé de voter contre l'ensemble du texte.

Je pense effectivement, comme l'a dit Madame la Présidente, qu'il sera difficile de trouver un *modus vivendi* dans le cadre de cette commission, dès l'instant où nous avons également nos positions.

**M. Jean-Noël Cardoux, sénateur.** - Je rejoindrais la plupart des arguments que vient d'exprimer M. Jean-Pierre Door. Je voudrais insister sur le fait qu'au Sénat, le débat se déroulait dans une très grande sérénité. Le groupe UMP exprime plusieurs regrets. D'une part, la plupart des mesures incluses dans ce texte ne valent que pour 2015. D'autre part, on ne sait pas comment seront financées ces mesures. Nous avons donc souligné que dans ces conditions, nous ne voyions pas l'utilité de cette procédure exceptionnelle, puisque c'est la deuxième fois depuis vingt ans que nous avons affaire à un budget rectificatif de la sécurité sociale. Or il n'y avait rien d'exceptionnel dans ces mesures d'affichage qui, paraît-il, sont destinées à donner confiance aux entreprises. Je répète que les entreprises commencent à avoir confiance lorsqu'elles ont des éléments tangibles, et non des projets d'avenir.

Au Sénat, la discussion a donné lieu à des débats fort intéressants, par exemple sur la TVA anti-délocalisation, sur laquelle chacun a exprimé sa position calmement, dans la sérénité. Le Sénat a donné l'image – qu'il n'aurait normalement jamais dû perdre – de sagesse et de confrontation d'idées. Le débat a avancé : nous avons adopté un certain nombre d'amendements – très peu d'ailleurs. Parmi les trois principaux, deux émanaient de la majorité présidentielle, le troisième du groupe UMP. L'amendement relatif à l'augmentation de 0,75 euro à 1,50 euro de l'abattement pour le calcul de cotisations applicables au salaire des employés à domicile a été voté, j'insiste, à l'unanimité, toutes tendances politiques confondues, ce qui est assez exceptionnel.

Mais contre toute attente, alors que le groupe UMP était décidé, comme il l'a fait d'ailleurs sur tous les articles de la première partie, à s'abstenir sur la première partie relative aux recettes afin de poursuivre le débat, M. le Secrétaire d'Etat au budget nous a imposé une seconde délibération, sur l'ensemble des amendements qui ne lui convenaient pas. Finalement, c'est sur un problème d'habillage, un problème de cigarettes et un problème d'emploi à domicile que les oppositions se sont cristallisées, poussant le Sénat, en raison de la remise en cause de ces trois dispositions, à voter contre l'ensemble de la première partie, ce qui témoigne du peu de considération accordé par le Gouvernement au Sénat et au travail qu'il a réalisé sur ce texte.

Suite à cela, la majorité a exprimé des sentiments extrêmement amers – certains propos tenus, que nous avons approuvés, étaient d'ailleurs sans concession. Pourquoi ? N'aurions-nous pas pu trouver une solution sur cet amendement de bon sens, puisque nous avons rappelé la situation catastrophique dans laquelle se trouvaient tous les intervenants de l'emploi à domicile. Les élus locaux sont saisis en permanence par des présidents d'associations, des présidents d'entreprises du secteur marchand les alertant sur le fait qu'ils vont être contraints de déposer le bilan. Ils demandent aux conseils généraux de combler les trous, alors mêmes que ceux-ci commencent à avoir de moins en moins de financements.

Nous pensions que le montant de la réduction forfaitaire de 1,50 euro – alors que l'UMP avait proposé 2 euros – était une bouée de sauvetage immédiate pour ces associations. Le Gouvernement ne l'a pas voulu, alors que je rappelle que M. Eckert avait envisagé cette solution par voie de décret, et qu'il avait même pris devant l'Assemblée nationale un certain nombre d'engagements, évoquant le passage à 2 euros de la déduction forfaitaire. Mais subitement, en deux ou trois semaines, M. le Secrétaire d'Etat a fait volte-face, pour des raisons que nous n'avons pas comprises. Je pense que nous aurions pu faire l'effort d'accepter cet amendement, ce qui aurait d'ailleurs souligné la qualité du débat au Sénat. Cela aurait été également un signe consensuel envoyé aux parlementaires et aux associations. Nous parlons ici de 180 millions d'euros : c'est une somme importante certes, mais relativement modeste eu égard aux dispositions portées par le projet de loi. Je répète qu'il y avait une solution de

financement possible, puisqu'il suffisait d'utiliser une partie de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA) qui est en application depuis deux ans – ces 0,3 % que l'on a imposés aux pensions des retraités. Je pense que sur le montant de la CASA, destinée au financement de la dépendance et notamment au maintien à domicile des personnes âgées, il aurait été facile de prélever les 180 millions d'euros pour financer cet amendement.

Alors que le Gouvernement n'a pas laissé le Sénat aller au bout du débat, et après les arguments qu'a rappelés Jean-Pierre Door, je ne vois pas comment nous pourrions trouver un accord sur ce texte, alors même qu'avec mon groupe, nous avons considéré que ces mesures, bien que n'allant pas assez loin, constituaient une ébauche de bonne solution.

Je reviens sur la question du financement, puisque la question nous est souvent retournée. Une solution existe, comme l'a rappelé M. Jean-Pierre Door : c'est la TVA anti-délocalisation. Pour conclure, je rappellerais que récemment, le conseil des ministres des finances de l'Union européenne a émis une recommandation à l'égard des Etats membres, en soulignant que dans certains Etats, trop de charges pèsent sur les entreprises. L'une des pistes que le conseil préconisait pour réduire ces charges reposait sur la création d'impôts sur la consommation, à l'image de ce que certains pays scandinaves ont fait : c'est la TVA anti-délocalisation. Nous sommes au cœur du problème ; il faudra bien en crever l'abcès un jour.

**M. Michel Issindou, député.** - Messieurs les rapporteurs, vous regrettez bien sûr la situation de blocage dans laquelle nous sommes. Cela me rappelle fortement la situation sur les retraites. En ce qui nous concerne, nous avons trouvé une majorité pour défendre ce texte, qui n'était d'ailleurs que la traduction de l'adoption par l'Assemblée nationale du Pacte de responsabilité le 8 avril dernier, par une majorité relativement confortable.

Il y a quatre types de mesures dans ce que nous avons adopté, qui n'ont pas causé de problème majeur à la majorité. Je ne reviendrai pas sur celles relatives à la santé qu'a décrites M. Gérard Bapt.

L'esprit que nous avons défendu est celui d'un allègement sur les charges patronales, sur les charges des entreprises. Il ne s'agit pas là d'un « cadeau » fait aux patrons, comme nous avons pu l'entendre sur certains bancs de l'hémicycle. L'objectif de cette mesure est de redonner des marges de compétitivité à nos entreprises, afin qu'elles puissent affronter dans de bonnes conditions la compétition sauvage sur les marchés européens et mondiaux.

Nous n'avons pas eu de difficulté majeure sur les trois premiers articles de ce projet de loi relatifs aux allègements. D'ailleurs, même la droite a voté sur ces articles, et nous l'en remercions. Sur les bas salaires, ces allègements prévoyaient de s'appliquer d'une part sur les cotisations salariales sur les salaires s'élevant de 1 à 1,3 Smic, et d'autre part, sur le « zéro charge » au niveau du SMIC au titre des cotisations patronales – c'est assez spectaculaire pour être signalé. Nous avons également voté la suppression progressive de la C3S – une suppression qui a fait débat chez nous mais a été adoptée – et acté sa suppression définitive en 2017.

Ensuite, nous avons adopté plusieurs mesures de pouvoir d'achat qui en sont la contrepartie : c'est ce qui a permis que la première partie, qui représente quelques dizaines de milliards d'euros, soit acceptée. Nous avons ciblé ces mesures sur des catégories de personnes qui sont aujourd'hui en difficulté. Ces mesures de pouvoir d'achat, ce sont notamment des

allègements de cotisations, aussi bien pour les salariés du public, du privé, que pour ceux du RSI, les indépendants, artisans ou commerçants pour leurs cotisations familiales.

Le débat a eu lieu aussi sur le gel des pensions. Bien sûr, ce n'est pas de gaieté de cœur que la majorité socialiste a procédé à ce gel, mais nous avons jugé que nous étions sur un niveau plus acceptable qu'au moment de la réforme des retraites, puisque nous nous situons à 1 200 euros – ce ne sont pas des grosses retraites, mais pas de très petites retraites non plus. Nous n'avons bien sûr pas gelé les pensions en deçà de 1 200 euros. Ce gel, provisoire, est à mettre en relation avec le faible niveau d'inflation actuel : il ne représente pas une perte considérable. De plus, ce gel est véritablement temporaire. Nous veillerons à ce qu'il le soit, et qu'il ne dure pas au-delà des dix-mois supplémentaires au total.

Nous avons également réussi à débloquer quelques situations, notamment concernant l'allocation de logement familiale (ALF), qui ne sera pas gelée, et concernant les rentes AT-MP et les pensions d'invalidité, pour lesquelles nous avons clairement affirmé qu'elles ne devraient faire l'objet d'aucun gel.

Au final, ce texte est un bon texte pour la majorité à l'Assemblée nationale. Nous le défendrons à nouveau, hélas sans les amendements, toujours utiles, de nos collègues sénateurs, qui auraient pu faire avancer la réflexion. Je pense moi-aussi qu'au point où nous en sommes, il sera difficile de trouver un texte commun.

**Mme Isabelle Le Callennec, députée.** - Je regrette que nous nous acheminions vers un échec. Je rappelle que l'UMP s'est battue avec la majorité pour l'adoption des articles 1<sup>er</sup> à 3 ; nous ne cessons de réclamer une baisse des charges. Les difficultés sont venues des frondeurs qui n'ont eu de cesse de demander des contreparties.

A l'Assemblée nationale, la deuxième partie du débat a donné lieu à des échanges denses autour du report de la revalorisation des retraites. L'UMP avait déposé un amendement de suppression de cet article et cet amendement a failli être adopté.

Ma préoccupation porte sur ce que l'opinion publique peut comprendre de la situation : nombre de nos compatriotes sont partis en vacances convaincus que le PLFRSS était adopté, y compris certaines des mesures retenues au Sénat telles que le passage de la déduction forfaitaire de 0,75 à 1,5 euro, qui était présentée comme acquise. Je m'interroge sur ce que va être la communication du Gouvernement, l'échec de la CMP annulant ce que le Sénat avait adopté. Quant à la question du financement de ces mesures, vous n'avez cessé de la reporter à la LFSS pour 2015, or son examen aura quasiment lieu demain.

**Mme Christiane Demontès, sénatrice.** - Nous n'allons pas refaire le débat ; il a été conduit à l'Assemblée nationale et interrompu cette nuit au Sénat. Je rappelle cependant que la quasi-totalité du groupe socialiste a soutenu le texte du Gouvernement. Il favorise la compétitivité des entreprises en diminuant les cotisations sociales. Il se fonde sur la responsabilité, reposant sur la diminution des dépenses publiques et de la dette – je souligne d'ailleurs que depuis deux ans nous parvenons à baisser très sensiblement le déficit de la sécurité sociale. Nous soutenons ce texte également parce qu'il se base sur la solidarité, en prévoyant des allègements de la fiscalité et des cotisations sociales pour les salariés. Nous sommes fiers d'avoir soutenu ce projet de loi, même si nous sommes frustrés par l'arrêt des débats du fait du non-vote de la première partie. La présidente de la commission des affaires sociales du Sénat a rappelé qu'en tout état de cause ce texte n'aurait pas pu être adopté au Sénat. Nous le soutiendrons néanmoins dans le cadre de la nouvelle lecture au Sénat.



**Mme Isabelle Debré, sénateur.** - La méthode utilisée est pour le moins condamnable. La présidente de la commission des affaires sociales nous a d'ailleurs bien défendu sur ce point. Nous avons beaucoup travaillé sur ce texte et la simple adoption de trois amendements qui n'ont pas plu au secrétaire d'Etat a mis fin aux discussions.

S'agissant précisément de l'amendement portant sur l'emploi à domicile, c'est avec regret que je rappellerai que le nombre des employés à domicile a diminué de 12 000 en 2012 et de 16 000 en 2013, soit une baisse de 7 %. L'amendement permettait d'encourager le travail déclaré et donc de lutter contre le travail clandestin.

Nous avons reçu beaucoup de courriels d'associations y voyant une bonne disposition. Déposé par le rapporteur, cet amendement avait été voté à l'unanimité. Je demande donc à l'occasion de cette CMP que le rapporteur le redépose à l'Assemblée nationale.

Le vote bloqué nous a privés de discussion sur les articles de la deuxième partie. Concernant l'article 9, nous sommes contre le gel des pensions, et constatons un report d'année en année de leur revalorisation.

Par ailleurs, je rappelle notre souhait que les titulaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), dont le montant est proche des 800 euros par mois, ce qui est inférieur au seuil de pauvreté, puissent cumuler le bénéfice de cette prestation avec un revenu d'activité. Une proposition de loi allant dans ce sens a été adoptée au Sénat, son examen s'est poursuivi à l'Assemblée nationale et Mme Le Callennec en a été la rapporteure. Cette disposition a précisément fait l'objet d'un amendement adopté au Sénat.

Pour mémoire, la ministre m'a assuré à plusieurs reprises que cette disposition pouvait être mise en œuvre au moyen d'un simple décret, un décret que je ne vois pas venir depuis trois ans maintenant. Pourtant, les titulaires de l'APSA attendent que le Gouvernement passe officiellement à l'acte.

**M. Yves Daudigny, rapporteur pour le Sénat.** - Je souhaite répondre à l'interpellation du rapporteur de l'Assemblée nationale au sujet de l'article liminaire. L'amendement de suppression se fondait sur l'insincérité des prévisions économiques et il a été adopté avec l'avis favorable de la commission, même si le rapporteur général s'était prononcé contre son adoption.

**M. Gérard Bapt, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** - Selon que l'on appartient à la majorité ou à l'opposition on trouve toujours que les prévisions économiques sont sincères ou non. Il faut les manier avec prudence ; je rappelle que l'INSEE a revu à la hausse ses prévisions pour 2013 avec trois mois de retard.

S'agissant des recettes, elles ne peuvent venir qu'en loi de finances pour 2015 : cela relève des règles organiques encadrant le budget, le Gouvernement n'y peut rien.

Pour répondre à notre collègue Jean-Pierre Door, je préciserai que les 42 milliards d'euros de dépenses sont gagés par des recettes mais aussi et surtout par des mesures d'économie. J'aurais d'ailleurs aimé que l'opposition fasse des propositions précises dans ce domaine.

Les petites retraites, inférieures à 1 200 euros, ne sont pas touchées par le gel. Quant aux retraités modestes, ils bénéficieront d'une surcompensation permise par la mesure prise du PLFR concernant le bas des barèmes.

Vous avez parlé de « chèque en blanc » à destination des entreprises. Or, elles reçoivent actuellement le CICE, soit 10 milliards d'euros pour 2014. Les ressources arrivent donc bel et bien et elles soutiendront l'emploi et l'investissement.

Mme Debré, cette question de la levée des contraintes pesant sur le cumul ASPA emploi doit être éclaircie. S'agissant de l'ASPA, comme du RSA ou encore du complément familial, vous noterez que le Gouvernement vient d'augmenter ces prestations dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté.

Nous fournirons des détails quant aux 180 millions d'euros du fonds de modernisation des établissements de santé dans le cadre du PLFSS pour 2015. Je précise simplement qu'il ne s'agit pas de crédits supprimés.

Nous avons travaillé sur la question du crédit d'impôt pour les employeurs particuliers en commission des affaires sociales. Nous attendons aujourd'hui l'arbitrage du Gouvernement avant d'avancer davantage.

**Mme Catherine Lemorton, députée, présidente.** - Une mission d'information sur la mise en œuvre du CICE vient d'être créée à l'Assemblée nationale.

La majorité parlementaire a adopté ce texte dans sa globalité, ce qui ne nous empêche pas de nous montrer vigilants sur ce que les entreprises vont en faire. Les entreprises ne sont pas la propriété d'un camp politique.

S'agissant des emplois aidés, ils me semblent particulièrement utiles en période de crise, ce qui n'interdit pas, là encore, la vigilance de tous sur leur utilisation.

**Mme Isabelle Le Callennec, députée.** - J'ai en effet porté la proposition de loi sur le cumul de l'ASPA avec un emploi rémunéré. Il s'agissait de ma première proposition de loi. A l'époque, au cours des débats, il m'avait été indiqué que quelque chose serait fait, mais que la question relevait du domaine réglementaire.

**Mme Isabelle Debré, sénateur.** - J'avais obtenu la même réponse. Quoi qu'il en soit, si cela peut être réglé par décret, j'en déduis qu'a fortiori la loi peut le faire.

J'ai posé à la secrétaire d'Etat, Mme Laurence Rossignol, une question orale en mai dernier, qui a fait l'objet d'une publication au journal officiel conjointement à la réponse apportée. La secrétaire d'Etat m'a indiqué qu'une solution au problème serait apportée avant l'été. Or nous y sommes et rien n'a été fait. Il me semble donc que la proposition de loi apporte une réponse plus rapide que la voie réglementaire.

En ce qui concerne les modalités d'application de notre proposition, nous avons demandé le plafonnement de la mesure à 1,2 Smic pour une personne et 1,8 Smic pour un couple. Cela représente un surcroît de revenu potentiel de 500 euros. Cette mesure apporte une réponse efficace au travail dissimulé, générant au profit de la sécurité sociale des cotisations sociales. Je rappelle qu'aujourd'hui, lorsqu'un allocataire travaille et gagne 100 euros, une somme équivalente est déduite de son allocation. Il s'agit évidemment d'un encouragement au travail dissimulé.

**M. Gérard Roche, sénateur.** - Nous sommes parvenus à une situation de blocage sur la forme. Je le regrette car sur la question de la protection sociale, on ne peut que souhaiter l'union nationale. La baisse des charges sur le travail permettra de diminuer le chômage. Or, le financement de notre système de protection sociale – que le monde entier nous envie – repose sur le travail. Je félicite donc le Gouvernement d'avoir décidé ces allègements.

Nous nourrissons cependant des craintes sur les suites qui seront données, le Gouvernement ayant régulièrement renvoyé au budget 2015 pour expliquer le financement du pacte.

**Mme Catherine Lemorton, députée, présidente.** - Je remercie l'ensemble des intervenants et je crois que nous serons tous d'accord pour constater l'échec de cette CMP.

*La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014.*

*La réunion est levée à 18 heures*

**Lundi 21 juillet 2014**

- Présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président -

*La réunion est ouverte à 17 h 05*

### **Commission mixte paritaire sur le projet de loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes**

*Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.*

*Elle procède tout d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président, et M. Jean-Jacques Urvoas, député, vice-président, Mme Virginie Klès, sénateur, étant désignée rapporteur pour le Sénat, et M. Sébastien Denaja, député, étant désigné rapporteur pour l'Assemblée nationale.*

*La commission examine ensuite les dispositions restant en discussion.*

**M. Sébastien Denaja, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Mme Klès et moi avons travaillé dans un état d'esprit très constructif. La deuxième lecture à l'Assemblée nationale a fait apparaître un accord sur de très nombreux points : 12 articles sur les 48 qui restaient en discussion ont été adoptés conformes et 9 suppressions ont été entérinées. Mme Klès et moi sommes d'accord sur 28 des 30 articles restant en discussion : nous proposons de retenir le texte du Sénat pour les articles 18 *bis*, 18 *quater* et 22, par exemple, celui de l'Assemblée nationale, notamment sur les articles 2 *bis* B, 5 *sexies* A – le fameux « bon père de famille » – et 19 *bis*, ou encore un compromis équilibré entre les rédactions adoptées par les deux assemblées pour six autres articles. Nos désaccords portent sur trois sujets : l'inclusion dans le titre de l'adjectif « réelle » ; la possibilité offerte aux femmes victimes de violences d'élire domicile chez une personne morale qualifiée à l'article

7 ; à l'article 20 *bis*, l'extension de la représentation équilibrée des femmes et des hommes au sein des conseils d'administration des entreprises de 250 à 499 salariés à partir de 2020. J'espère que ces désaccords mineurs n'empêcheront pas cette loi attendue et en débat depuis un an d'entrer en vigueur dans les meilleurs délais.

**Mme Virginie Klès, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Je remercie M. Denaja pour son esprit constructif. Je souhaite moi aussi une entrée en vigueur rapide : tirons-en les conséquences dès maintenant !

**M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président.** – Souhaitez-vous parler du titre dès maintenant ou en dernier ?

**M. Sébastien Denaja, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – En dernier.

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

*La commission mixte paritaire adopte l'article 1er dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve d'une modification rédactionnelle.*

#### *Article 2 G*

*La commission mixte paritaire adopte l'article 2 G dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

#### *Article 2 I*

*La commission mixte paritaire adopte l'article 2 I dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

#### *Article 2*

**M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président.** – Les rapporteurs nous proposent d'apporter à cet article trois modifications rédactionnelles, dont deux que nous pouvons sans doute améliorer, en parlant de « débiter une vie en concubinage » plutôt que de « l'entamer ». Une proposition de rédaction n° 1 procède également à une coordination.

**M. Jean-Pierre Michel, sénateur.** – Nous ne savons pas très bien ce qu'est le concubinage. Commence-t-il dès une semaine, un mois ou plus ? Précisons au moins qu'il est « notoire ».

**M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président.** – Mais il est dans la loi.

**M. Jean-Pierre Michel, sénateur.** – Grâce au Sénat !

**M. Sébastien Denaja, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Il est défini à l'article 515-8 du code civil, introduit par la loi de 1999 relative au pacte civil de solidarité... mais je n'apprends rien à Jean-Pierre Michel.

**M. Jean-Pierre Michel, sénateur.** – Soit.

*La proposition de rédaction de coordination n° 1 et les modifications rédactionnelles sont adoptées.*

*La commission mixte paritaire adopte l'article 2 dans la rédaction issue de ses travaux.*

#### **Article 2 bis BA**

*La commission mixte paritaire adopte l'article 2 bis BA dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve de deux modifications rédactionnelles.*

#### **Article 2 bis B**

**Mme Virginie Klès, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Nous vous proposons d'adopter le texte de l'Assemblée nationale sur l'autorisation d'absence donnée au futur père pour se rendre aux trois examens médicaux obligatoires durant la grossesse. C'est une autorisation et non une obligation, ce qui devrait rassurer certains de nos collègues...

**Mme Mugette Dini, sénatrice.** – Une femme enceinte a du mal à réaliser l'existence de son bébé avant de le voir, alors que dire du père ! Assister à l'échographie, qui est avant tout un examen médical, changera-t-il quelque chose ? Néanmoins, je ne m'y opposerai pas.

**M. Jean-Pierre Michel, sénateur.** – Il faut conserver cette possibilité pour que l'enfant soit réellement celui du père et de la mère et que la mère qui le porte ne se l'approprie pas.

**M. Sébastien Denaja, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – L'idée à l'origine de cette rédaction était en effet que le futur père puisse se sentir tel le plus tôt possible. Accompagnons le changement de société que l'on peut constater dans ce domaine.

*La commission mixte paritaire adopte l'article 2 bis B dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

#### **Article 2 bis D**

*La proposition de rédaction de clarification rédactionnelle n° 2 est adoptée.*

*La commission mixte paritaire adopte l'article 2 bis D dans la rédaction issue de ses travaux.*

#### **Article 2 bis E**

*La commission mixte paritaire adopte l'article 2 bis E dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

#### **Article 3**

*La commission mixte paritaire adopte l'article 3 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 5**

*La commission mixte paritaire adopte l'article 5 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 5 sexies A**

**M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président.** – Les rapporteurs nous proposent d'en finir avec l'usage réputé sexiste de l'expression « bon père de famille », qui existe pourtant depuis longtemps dans la langue française et dans notre droit.

**Mme Nicole Ameline, députée.** – Il n'est pas inutile de débusquer dans les lois les expressions discriminantes, souvent invisibles, mais qui traduisent les stéréotypes en vigueur. Cela a donc beaucoup de sens de substituer « raisonnablement » à cette expression antique, pour ne pas dire patriarcale.

**Mme Catherine Coutelle, députée.** – Cela entérine la fin de l'autorité du père de famille, à qui l'on soumettait jusqu'en 1965 l'ouverture d'un compte en banque ou la prise d'un emploi par l'épouse. Il faudrait à ce propos féminiser l'Académie française qui s'oppose toujours à nous.

**M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président.** – Il est vrai qu'elle est loin d'être paritaire... Le Sénat avait parlé de « prudence » – ce qui pouvait dénoter un manque d'audace – et l'a assortie de la « diligence », afin d'y mettre de l'entrain. Mais qui pourrait s'opposer à la raison ?

**M. Guy Geoffroy, député.** – Nous franchissons une étape : *a contrario*, jadis, lorsque nous disions « en bon père de famille », nous entendions raisonnablement, prudemment et diligemment.

**M. Sébastien Denaja, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – « Raisonnablement » a été préféré à ma proposition initiale, qui était : « en bon père et mère de famille ».

**Mme Virginie Klès, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Cette loi étant déjà bavarde par ailleurs, mieux vaut ne conserver qu'un adverbe.

*La commission mixte paritaire adopte l'article 5 sexies A dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 6**

*La commission mixte paritaire adopte l'article 6 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 6 bis A**

**Mme Virginie Klès, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition de rédaction n° 3 obéit à la volonté de l'Assemblée nationale de mettre en lumière la possibilité de verser les pensions alimentaires par virement bancaire, pour éviter aux femmes, lors de séparations sinon conflictuelles, du moins complexes, de réclamer une, deux, trois fois le paiement de leur pension. Le Sénat était réticent à cette proposition, voulant conserver le libre

choix au juge aux affaires familiales ; mais il est vrai qu'il faudrait qu'il pense plus souvent au versement par virement bancaire. Nous avons cependant ajouté « ou tout autre moyen de paiement » pour éviter des effets *a contrario* sur les femmes n'ayant qu'un compte bancaire joint ou interdites bancaires par exemple.

**M. Sébastien Denaja, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – L'Assemblée y était très attachée, ayant déjà adopté cette disposition lors de la première lecture de la proposition de loi sur la famille, avec l'avis favorable du Gouvernement.

**Mme Catherine Coutelle, députée.** – Nous espérons que cette possibilité, déjà prévue dans le code civil, sera dorénavant plus utilisée par les juges aux affaires familiales.

**Mme Sandrine Mazetier, députée.** – Félicitons nos deux rapporteurs pour cette belle synthèse.

*La proposition de rédaction n° 3 est adoptée.*

*La commission mixte paritaire adopte l'article 6 bis A dans la rédaction issue de ses travaux.*

#### **Article 6 septies**

*La commission mixte paritaire adopte l'article 6 septies dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

#### **Article 7**

**M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président.** – Nos rapporteurs n'ont pas trouvé d'accord, à l'article 7, sur l'ajout d'un 6° *bis* à l'article 515-11 du code civil.

**M. Sébastien Denaja, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – N'étant pas à l'origine de cette disposition, je laisse la parole à Mme la présidente de la délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale.

**Mme Catherine Coutelle, députée.** – Il est très important d'autoriser les femmes victimes de violences à dissimuler leur adresse, tant le fait de la laisser connaître peut constituer un danger. Elles pourront choisir de prendre comme adresse celle d'une association ou celle de leur avocat. Si c'est l'expression « pour les besoins de la vie courante » qui pose problème, nous pouvons la retirer.

**Mme Virginie Klès, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Le droit de dissimuler son domicile est déjà autorisé par le droit en vigueur. Mais le fait d'élire domicile – acte juridique formel – est différent. Il met justement en lumière l'adresse de la personne au lieu de la dissimuler. S'il s'agit de faire suivre son courrier, c'est déjà permis aujourd'hui.

**Mme Catherine Coutelle, députée.** – Il ne s'agirait pas pour les victimes d'habiter réellement à cette adresse. Certes nous souhaitons que le conjoint violent quitte autant que possible le domicile conjugal ; mais cela donne souvent lieu à des violences, car il sait où trouver sa victime. Si une femme souhaite déménager, nous voulons que le père de ses enfants, par exemple, ne puisse pas connaître sa nouvelle adresse par l'école où ils sont inscrits.

**Mme Michelle Meunier, sénatrice.** – C'est déjà ainsi que cela se passe ; nous ne sommes pas en désaccord avec vous. Le 6° de l'article 515-11 du code civil prévoit que le juge aux affaires familiales peut « autoriser la partie demanderesse à dissimuler son domicile ou sa résidence... ».

**M. Guy Geoffroy, député.** – L'ordonnance de protection issue de la loi de juillet 2010 ajoute des dispositions temporaires au droit existant, et notamment la possibilité de quitter le domicile conjugal s'il n'y a pas d'autre solution – même s'il est bien sûr préférable que le conjoint violent soit écarté. Mais il faut que la personne protégée par l'anonymat puisse recevoir des offres d'emploi ou autres courriers relatifs aux « besoins de la vie courante », dans une association ou un centre communal d'action sociale. Cela est complémentaire avec la dissimulation du domicile réel.

Cela ne serait donc pas redondant avec le droit en vigueur mais apporterait une précision.

**Mme Sandrine Mazetier, députée.** – Ce sur quoi les deux chambres ne sont pas d'accord, ce n'est pas la dissimulation d'adresse mais l'élection de domicile chez une personne morale.

**M. Sébastien Denaja, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Nos objectifs sont les mêmes. De plus, le Sénat a émis une réserve sur l'élection de domicile sans l'assentiment de la personne morale concernée. Nous pourrions préciser que son accord est nécessaire.

**M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président.** – En ajoutant par exemple les mots « avec l'assentiment de celle-ci » ?

**M. Sébastien Denaja, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Ou « sous réserve de l'accord de celle-ci. »

**Mme Muguette Dini, sénatrice.** – Que signifie l'adjectif « qualifiée » ?

**Mme Virginie Klès, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Le 6° de l'article 515-11 autorise déjà la partie demanderesse à dissimuler son domicile ou sa résidence et à élire domicile chez l'avocat qui l'assiste ou la représente. Elle peut donc élire domicile chez son avocat. En l'état actuel, le droit est plus protecteur. Vos inquiétudes sont mal fondées.

**M. Guy Geoffroy, député.** – La loi n'oblige pas la partie demanderesse à être accompagnée d'un avocat dans le cadre d'une demande d'ordonnance de protection. Elle peut faire sa démarche seule, avec le soutien d'une association ou celui d'un avocat. Je suggère donc que nous écrivions qu'elle peut demander à élire domicile chez son avocat « ou toute personne morale habilitée », terme qui serait plus approprié que celui de « qualifiée ».

**Mme Nicole Ameline, députée.** – Je soutiens cette proposition : il faut renforcer le texte actuel.

**M. Sébastien Denaja, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Je ne suis pas d'accord avec cette dernière proposition. Le texte adopté par l'Assemblée nationale vise les besoins de la vie courante, or le 6° de l'article 515-11 du code civil ne concerne que



les instances civiles dans lesquelles la partie demanderesse est également partie. *Quid* des autres courriers ?

**M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président.** – Cet article ne concerne-t-il que les actes relatifs aux instances civiles ?

**M. Sébastien Denaja, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Oui.

**Mme Virginie Klès, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Une procédure civile doit respecter le principe du contradictoire. Si la victime n'a pas d'avocat, elle peut élire domicile chez le procureur de la République. L'article 11 *bis* A, que nous avons voté conforme, prévoit que les personnels des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) seront tenus par le secret professionnel, et ne pourront donc pas divulguer l'adresse de la personne. Plus nous serons succincts, plus les femmes auront de liberté.

**M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président.** – Nous pourrions ajouter les mots « pour les besoins des instances civiles dans lesquelles la partie demanderesse est également partie ou de la vie courante »...

**Mme Catherine Coutelle, députée.** – C'est le retour au texte de l'Assemblée nationale.

**Mme Virginie Klès, sénateur, rapporteur.** – Cela supprime en outre la possibilité de faire appel à la famille...

*La commission mixte paritaire adopte l'article 7 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

#### **Article 14 bis**

*La commission mixte paritaire adopte l'article 14 bis dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

#### **Article 15 quinquies A**

**M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président.** – Nous vous proposons d'adopter l'article 15 *quinquies* A dans la rédaction de l'Assemblée nationale sous réserve d'écrire, au lieu de « et leur fonctionnement sont fixées », « , leur fonctionnement et les conditions de récusation de leurs membres sont fixés ».

*La commission mixte paritaire adopte l'article 15 quinquies A dans la rédaction issue de ses travaux.*

#### **Article 15 septies**

*La commission mixte paritaire adopte l'article 15 septies dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

#### **Article 17**

**M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président.** – Nos rapporteurs proposent d'adopter l'article 17 dans la rédaction de l'Assemblée nationale, mais d'interpeller le

Gouvernement en séance sur la nécessité de réfléchir aux dispositifs de signalement prévus par la loi de 2004 sur la confiance dans l'économie numérique.

**Mme Virginie Klès, sénateur, rapporteur.** – J'interviendrai sur ce sujet en séance. Il arrive de plus en plus souvent que des gamins – pardonnez-moi l'expression – sortent leur téléphone portable à la moindre occasion pour filmer une agression. C'est ainsi que des vidéos de viols ou de violences se retrouvent sur Internet, sans que l'on puisse toujours mettre en cause la responsabilité pénale des fournisseurs d'accès, qui n'ont pas les moyens de vérifier s'il s'agit d'images réelles ou de plaisanteries de très mauvais goût. Toujours est-il que ce phénomène banalise ce genre de comportement. Nous devons trouver une meilleure articulation des dispositifs de contrôle sur ce point.

*La commission mixte paritaire adopte l'article 17 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

#### **Article 17 quinquies**

*La commission mixte paritaire adopte l'article 17 quinquies dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

#### **Article 18 bis**

**M. Sébastien Denaja, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Nous nous sommes rendus aux arguments du Sénat soulignant le risque d'inconstitutionnalité qu'il y avait à prévoir qu'un maire et son premier adjoint, ou un président et le premier vice-président d'un conseil départemental ou régional, doivent être de sexe différent. Nous souhaitons bien sûr que cet objectif soit atteint, mais il s'agit de deux élections différentes ! Il est difficile de lier l'une à l'autre...

**M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président.** – Mme Klès vous a donc convaincu. Je crois qu'il y a en effet un risque constitutionnel.

**Mme Catherine Coutelle, députée.** – Pas forcément. Ces deux élections sont différentes : l'une a pour objet l'élection du maire par le conseil municipal, l'autre correspond à celle des adjoints, un par un ou par liste. Rien n'empêche, une fois le maire élu, de prescrire l'élection d'une personne de sexe opposé. La loi du 17 mai 2013 a bien imposé des listes paritaires dans les communes de plus de 1000 habitants mais, après les dernières élections, la plupart des premiers adjoints n'ont pas été choisis selon l'ordre des listes. Ainsi, la parité sur les listes n'implique pas la parité dans les exécutifs. Le progrès est lent !

**Mme Virginie Klès, sénateur, rapporteur.** – Je partage votre constat et votre diagnostic mais il s'agit d'élections différentes. Il est impossible de restreindre les possibilités d'être candidat à la seconde en fonction du résultat de la première : ce serait les lier.

*La commission mixte paritaire supprime l'article 18 bis.*

#### **Article 18 ter**

*La commission mixte paritaire adopte l'article 18 ter dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**Article 18 quater**

*La commission mixte paritaire adopte l'article 18 quater dans la rédaction du Sénat.*

**Article 18 quinquies**

**Mme Virginie Klès, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La parité n'est pas assurée par la loi dans les conseils municipaux des communes de moins de mille habitants. Vouloir l'imposer dans les conseils d'administration des établissements publics locaux me semble ingérable. Nous devons d'abord laisser la situation évoluer. Il est inenvisageable de retenir la rédaction de l'Assemblée nationale : ce serait malheureusement mission impossible.

**M. Sébastien Denaja, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Je me suis incliné devant les arguments de votre rapporteur, puisque c'est le Sénat qui représente les collectivités territoriales. J'avais pourtant donné un avis favorable à l'amendement de Mme Coutelle...

**M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président.** – Si le Sénat est fier de cette compétence, l'Assemblée nationale représente tous les Français, partant les collectivités territoriales qui les rassemblent.

**Mme Catherine Coutelle, députée.** – Je maintiens ma position. Sur ce sujet, chaque reculade est un aveu d'échec. L'on n'y arrive pas « parce qu'il n'y a pas de vivier », mais parce que l'on ne nomme pas de femmes dans les lieux de pouvoir. On le voit dans les fédérations sportives ou dans les chambres d'agriculture. Beaucoup de maires m'ont reproché l'instauration de listes paritaires dans les communes de plus de mille habitants. Pourtant, ils y sont tous arrivés. Mieux, ils affirment à présent que cela a renouvelé les listes : un coup de pied dans la fourmilière fait parfois avancer les choses...

**M. Guy Geoffroy, député.** – Malgré le vif souhait que nous avons d'en rester au texte voté par l'Assemblée nationale, les arguments de Mme Klès sont irréfutables. Tant qu'il y aura, pour les conseils d'administration des collèges et lycées, par exemple, plusieurs collèges, avec des modalités d'élection différentes, il sera impossible d'édicter une telle règle. Nous pourrions inviter les autorités publiques qui décident par décret de la composition de ces instances à installer la parité en transformant les modes de scrutin. Naguère, nous aurions dit que le Sénat a légiféré « en bon père de famille »...

**M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président.** – Cela n'existe plus !

**Mme Virginie Klès, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Cette règle risquerait aussi de faire sortir des femmes d'instances dans lesquelles elles sont désormais installées – les conseils d'administration des collèges, par exemple – et où elles exercent souvent leur première fonction élective. Très attachée à la parité, je pense néanmoins qu'il faut en rester là pour le moment, quitte à aborder de nouveau la question, instance par instance, lors de l'examen de la réforme territoriale.

**Mme François Guégot, députée.** – Certes, pour avancer, il faut fixer des objectifs contraignants. L'on pourrait réfléchir à ce que nous avons fait pour les trois fonctions publiques : dans tous les cas, c'est sur les modes d'élection qu'il faut agir si l'on ne

veut pas se heurter à des problèmes de constitutionnalité : nous avons su progresser sur l'université.

**Mme Muguette Dini, sénatrice.** – Je me bats depuis très longtemps pour la parité. La progression se fait par étapes. Si la proposition de Mme Klès est raisonnable, nous devons examiner, instance par instance, dans le public comme dans le privé, les modes d'élection, et réfléchir aux manières d'y imposer la parité. C'est compliqué, mais si nous ne faisons rien, nous reculerons.

**M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président.** – Je partage le sentiment exprimé par Mme Coutelle, mais nous devons tenir compte des réalités. Dans un conseil d'administration de lycée, par exemple, il y a plusieurs collèges électoraux ou autorités de nomination : y sont représentés les enseignants, les élèves, la région, la commune, les autres personnels... Comment y imposer la parité ? Impossible, sauf à contraindre l'élection dans chaque collège en fonction des résultats dans les autres.

*La commission mixte paritaire supprime l'article 18 quinquies.*

#### **Article 19 bis**

**M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président.** – Pour cet article, relatif à la parité au sein de l'Institut, nous nous en remettons au texte voté par l'Assemblée nationale... Que signifie l'expression « Les membres veillent » ?

**M. Sébastien Denaja, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Pour féminiser les mots, il fallait commencer par féminiser l'instance qui pourrait le faire... Le texte de l'Assemblée nationale, qui n'est pas contraignant, résulte déjà d'un compromis. Le fait qu'il ne soit pas contraignant était déjà un compromis. Le président de la République, protecteur des Académies, pourrait ne pas ratifier des élections lorsqu'elles témoignent d'un mépris de cette invitation du législateur à assurer au moins un équilibre. L'Académie française n'a compté que sept femmes sur 727 membres. Depuis six mois, deux sièges ont été pourvus : après l'élection qui plus est de M. Finkelkraut, les académiciens ont nommé un deuxième homme, le jour même de la seconde lecture de ce texte à l'Assemblée nationale.

**M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président.** – Au Panthéon, le président de la République a fait entrer deux hommes et deux femmes...

**M. Sébastien Denaja, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Selon qu'on est mort ou immortel...

**Mme Virginie Klès, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Souhaitons que les femmes lisent bien le compte rendu de nos débats et qu'elles se portent candidates !

**M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président.** – Le président de la République ne manquera pas d'être sensible à vos arguments. Espérons que les académiciens le seront aussi !

*La commission mixte paritaire adopte l'article 19 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

*Article 20 bis*

**M. Sébastien Denaja, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Nous sommes d'accord pour avancer l'échéance de 2020 à 2017...

**Mme Virginie Klès, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Oui, on peut, pourquoi pas, accélérer un peu les choses. Je tiens à préciser sur ce point que, contrairement à ce qu'a dit en séance Mme Zimmermann, les lobbys n'ont pas été plus puissants au Sénat qu'à l'Assemblée nationale. C'est le Sénat qui a pris l'initiative en 2011 d'ajouter au texte de loi les sociétés non cotées, et sa commission des lois, Mme Des Esgaulx étant rapporteur, a proposé de leur laisser trois années de délai supplémentaire, soit 2020 contre 2017 pour les sociétés cotées.

**M. Sébastien Denaja, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Mme Zimmermann souhaitait mettre toutes les sociétés à la même enseigne : 2017 et non 2020. Il s'agissait bien de son intention en tant que législateur.

**Mme Nicole Ameline, députée.** – Rien ne justifie de retenir la date de 2020, alors que nous devons dynamiser l'emploi et l'économie en renforçant la mixité et la parité. Celles-ci ne doivent pas être vues par les entreprises comme des contraintes mais comme des atouts, notamment dans la perspective d'une sortie de crise prochaine. Les mesures spéciales temporaires destinées à accélérer la mise en place de l'égalité sont très recommandées par les conventions internationales. Il nous incombe d'accélérer la mise en place d'une égalité réelle. La date de 2017 devrait s'appliquer à toutes.

**M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président.** – Nous accomplissons tous notre travail en toute indépendance. Au I, les rapporteurs sont d'accord sur une échéance de 2017.

*La commission mixte paritaire adopte le I dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

**M. Sébastien Denaja, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Faut-il étendre les dispositions de la loi, qui ne s'appliquent qu'aux sociétés non cotées de plus de 500 salariés, à celles qui en comptent entre 250 et 499 ? L'Assemblée nationale le souhaite. Les difficultés éventuelles pourront être réglées en retenant un délai de six ans, jusqu'à 2020.

**Mme Virginie Klès, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – L'Assemblée nationale ayant étendu le champ de cet article en deuxième lecture à l'Assemblée nationale, le Sénat n'a pas pu se prononcer sur ces dispositions. Nous manquons d'une étude d'impact. Quelles sont les sociétés concernées ? Apparemment, essentiellement des sociétés familiales, qui sont parfois très féminisées. Ne réduisons pas le conseil d'administration à une fonction de représentation et non de compétence effective. Imposer la parité dans leurs conseils d'administration nous paraît dangereux, surtout en période de crise.

**Mme Sandrine Mazetier, députée.** – Il s'agit des entreprises de taille intermédiaire en faveur desquelles la mobilisation des pouvoirs publics est totale. Notre rédaction leur laisse suffisamment de temps pour s'organiser. Je ne comprends pas l'objection selon laquelle il est impossible de changer la composition des conseils d'administration : les femmes sont déjà actives dans l'encadrement. Des conseils d'administration fantoches ? On entendait déjà l'argument dans la bouche des adversaires de la loi sur la parité en politique.

**Mme Nicole Ameline, députée.** – Il est maladroit de vouloir introduire une distinction entre représentation et compétence. Nous avons à relever le défi formidable de revaloriser la place des femmes dans les entreprises. Cessons d'envisager la parité comme une contrainte, c'est une chance pour l'entreprise. Je préside une fondation européenne qui regroupe de grandes sociétés. Pour elles, la parité est un instrument de compétitivité, d'image. Il faut vivre l'égalité professionnelle de manière dynamique.

**Mme Catherine Coutelle, députée.** – N'attendons pas la fin de la crise pour agir en faveur de l'égalité ! Voyez l'Islande, que les femmes ont sortie du marasme.

**Mme Virginie Klès, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Je ne dis pas que les femmes qui siègeront dans les conseils d'administration seront des potiches. La parité est une chance. Mais il n'est pas judicieux de fixer des règles rigides de composition. En période de crise, les entreprises ont besoin de s'appuyer sur la compétence des membres de leur conseil d'administration, avant de songer à en modifier sa composition. Six ans, c'est court dans la vie d'une entreprise.

**M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président.** – Êtes-vous d'accord pour un seuil à 250 salariés ?

**Mme Virginie Klès, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Nous ne savons pas combien ni quel type d'entreprises cela représente.

**M. Sébastien Denaja, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Ce sont les entreprises de plus de 250 salariés, dont le chiffre d'affaires ou le bilan est supérieur à 50 millions d'euros.

*La commission mixte paritaire adopte le II et le III dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

*La commission mixte paritaire adopte l'article 20 bis dans la rédaction issue de ses travaux.*

### **Article 20 ter**

**Mme Sandrine Mazetier, députée.** – La proposition de rédaction n° 4 est en repli par rapport au texte de l'Assemblée nationale, si elle n'organise pas une retraite en rase campagne. À l'Assemblée nationale, nous avons pris le risque de l'inconstitutionnalité allégué par certains pour favoriser la parité dans les nominations de la haute fonction publique. Afin d'éviter les nominations en rafale d'hommes, nous voulions qu'en cas de nominations successives au sein d'un département ministériel, elles portent, sauf sous-représentation, alternativement sur chaque sexe. Ce dispositif nous semble conforme à la Constitution. Ne renonçons pas à modifier les habitudes dans les procédures de nomination. Les autres pays savent concilier vie privée et vie professionnelle. Je me rallierai néanmoins à la proposition de rédaction des rapporteurs...

**M. Sébastien Denaja, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – C'est à regret que je me suis rallié à cette proposition de rédaction. Nous avons dû céder au lobbying intense du Gouvernement. Le mécanisme, sans doute audacieux, adopté par l'Assemblée nationale me semblait respectueux de la Constitution. Le Gouvernement toutefois promeut activement la place des femmes dans la haute fonction publique. Espérons que cet effort se poursuivra au-delà de la mandature.

**Mme Virginie Klès, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Le mécanisme proposé était difficile à mettre en œuvre. Les nominations ont lieu au fil de l'année, mais le contrôle ne pourrait avoir lieu qu'*a posteriori*. Que se serait-il passé en cas de nullité des nominations tant pour les personnes concernées que pour celles qui les auraient remplacées dans leur poste d'origine ? Quelles auraient été les conséquences pour leur traitement, leur carrière ? Qui choisir entre un homme atteint d'un handicap ou une femme, dans un service où le quota de personnes handicapées n'est pas atteint ?

**Mme Mugette Dini, sénatrice.** – Ce qui est exigé des entreprises deviendrait-il insurmontable dans la fonction publique ? J'étais favorable à la rédaction de l'Assemblée nationale, je m'abstiendrai sur la proposition de rédaction n° 4.

**Mme Françoise Guégot, députée.** – Tout est très compliqué en la matière, et il faut sans cesse se battre. Il y aura toujours de bonnes raisons pour prendre du retard dans la mise en œuvre de la parité dans la haute fonction publique. Toute avancée est importante, et j'apprécie le raccourcissement du délai imparti pour atteindre les objectifs.

**Mme Catherine Coutelle, députée.** – Lors du vote de la loi de 2012, nous avons soutenu Mme Guégot sur ce sujet. Les hommes ne sont pas les seuls à avoir des plans de carrière.

*La commission mixte paritaire adopte la proposition de rédaction n° 4, qui réécrit l'article 20 ter.*

*Elle adopte l'article 20 ter dans la rédaction issue de ses travaux.*

#### **Article 22**

**Mme Catherine Coutelle, députée.** – Je ne suis pas d'accord avec nos rapporteurs, qui proposent d'adopter l'article 22 dans la rédaction du Sénat. Je voterai contre cette proposition.

*La commission mixte paritaire adopte l'article 22 dans la rédaction du Sénat.*

#### **Article 23**

**M. Sébastien Denaja, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Le Gouvernement souhaitait être habilité à procéder par ordonnances pour favoriser une égale représentation des hommes et des femmes au sein des organismes administratifs consultatifs ou délibératifs et des autorités administratives indépendantes. L'Assemblée avait préféré une disposition législative englobant toutes ces institutions. La proposition de rédaction n° 5 est un compromis. Conformément au souhait de l'Assemblée nationale un principe est inscrit dans la loi pour certains organismes. En revanche, le Gouvernement sera autorisé à intervenir par ordonnance pour les autorités indépendantes. Nous atteindrons l'objectif et gagnerons en lisibilité.

**Mme Virginie Klès, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Cette rédaction est gage de lisibilité.

*La commission mixte paritaire adopte la proposition de rédaction n° 5.*

**M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président.** – Nous reprendrions ensuite la première phrase du I du Sénat, sous réserve d'une correction rédactionnelle.

**M. Sébastien Denaja, député, rapporteur.** – Par cohérence, il convient de supprimer le pluriel et d'écrire « par ordonnance ».

**M. Guy Geoffroy, député.** – « Par voie d'ordonnance » ?

**M. Sébastien Denaja, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – « Par ordonnance » est préférable.

*La commission mixte paritaire adopte le I, ainsi modifié.*

*La commission mixte paritaire adopte le II dans la rédaction du Sénat, sous réserve de corrections rédactionnelles.*

*La commission mixte paritaire adopte l'article 23 dans la rédaction issue de ses travaux.*

### **Article 25**

*La commission mixte paritaire adopte le I dans la rédaction du Sénat sous réserve de modifications rédactionnelles.*

*Elle adopte les paragraphes I bis à IV dans la rédaction de l'Assemblée nationale sous réserve de modifications rédactionnelles.*

**M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président pour le Sénat.** – Relative aux alinéas 20 à 23, 31 à 34 et 42 à 45, la proposition de rédaction n° 6 assure les coordinations nécessaires.

*La commission mixte paritaire adopte la proposition de rédaction n° 6, ainsi que les paragraphes V à VII dans la rédaction issue de ses travaux.*

*Elle adopte les paragraphes restants dans la rédaction de l'Assemblée nationale.*

*La commission mixte paritaire adopte l'article 25 dans la rédaction issue de ses travaux.*

### **Intitulé du projet de loi**

**M. Sébastien Denaja, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Je suis très attaché à l'adjonction de l'adjectif « réelle », afin de bien marquer la volonté du législateur de ne pas en rester à une égalité formelle. Nous notons aussi avec humilité que nous nous inscrivons dans un corpus législatif déjà étoffé. J'ai bien lu que vous estimiez que de même qu'aimer beaucoup, c'est moins qu'aimer, de même l'adjectif affaiblissait la portée du terme égalité, mais nous maintenons notre souhait.

**Mme Virginie Klès, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Les sénateurs dans leur grande majorité sont hostiles à l'ajout d'un adjectif. Certains auraient du reste accepté plutôt les adjectifs « effectif » ou « concret ». Nous nous en remettons à la sagesse de la commission mixte paritaire.



**M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président.** – Je suis farouchement opposé à cet adjectif. Non seulement il n'apporte rien d'un point de vue juridique, mais en plus il affaiblit le sens. Je me suis battu contre l'expression « laïcité positive » ; la laïcité se suffit à elle-même : parler de « laïcité positive » suppose qu'il existerait une laïcité négative... La devise de la République n'est pas « liberté concrète, égalité vraie, fraternité effective » ! Nous sommes des combattants de l'égalité, c'est tout. Les adjectifs affadissent les textes juridiques et à force d'ajouter on retranche. Quand on dit « certainement », c'est que ce n'est pas certain ; quand on dit « sûrement », c'est que rien n'est sûr ; « honnêtement », c'est que ce n'est pas clair ! En écrivant « égalité réelle », vous reculez déjà sur l'égalité. Laissons aux mots leur sens ! Mallarmé, qui se battait contre l'adjectivisme, voulait « donner un sens plus pur aux mots de la tribu ». Croyez en l'égalité : elle n'a pas besoin d'adjectifs pour exister dans sa plénitude.

**Mme Muguette Dini, sénatrice.** – Je ne saurais mieux dire !

**Mme Nicole Ameline, députée.** – Dans beaucoup de domaines, en effet, *less is more*. Toutefois je suis favorable à l'expression « égalité réelle ». Un peu de pédagogie ne nuit pas. Rendre effectif notre droit à l'égalité constitue un défi majeur. Comme vous le soulignez, les mots ont un sens : avec cette formulation, nous soutenons l'initiative du Gouvernement en faveur de l'égalité des droits. De plus, même si nous écrivons le droit, il nous appartient aussi de faire de la politique. Or en reprenant une expression utilisée dans toutes les instances internationales, nous enverrions un bon signal. Quoique davantage politique que juridique, le concept reste utile. La loi ne sert à rien si elle n'est pas appliquée.

**Mme Sandrine Mazetier, députée.** – Vous avez raison, il serait invraisemblable de revoir la devise de la République pour lui ajouter des adjectifs. En l'espèce, il s'agit juste de faire justice aux mesures d'un texte qui visent à rendre effectifs des droits inscrits dans nos codes depuis très longtemps. Voilà plus de quarante ans que la loi fait mention de l'égalité salariale !

**M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président.** – Il faudrait parler alors d'égalité salariale réelle !

**Mme Catherine Coutelle, députée.** – Votre plaidoyer a failli m'ébranler. Je partage votre point de vue sur les exemples que vous avez évoqués. Je me rallie pourtant à l'expression défendue par notre rapporteur. Plusieurs textes ont été votés en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes. Le Gouvernement est résolu à accélérer. Mais l'égalité bute sur la réalité. Sans cesse on nous oppose l'absence de vivier. Nous sommes d'accord sur les principes, mais il faut leur donner une existence concrète.

**M. Sébastien Denaja, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Après le vibrant plaidoyer du président Sueur, un mot à la défense... L'emploi de cet adjectif constitue plutôt une marque d'humilité qu'un signe d'audace. L'adjectif n'affaiblit pas toujours le sens : un grand amour vaut mieux qu'un amour tout court. Beaucoup pensent que l'égalité entre les hommes et les femmes est déjà bien avancée, ce n'est pas le cas. Nous marquons notre intention avec un texte qui transcende les clivages et approfondit l'œuvre du législateur. En ce sens l'emploi de l'adjectif n'est pas contraire à votre plaidoyer.

**M. Guy Geoffroy, député.** – J'apprécie beaucoup vos propos, monsieur le président Sueur. L'important est de mettre en œuvre les dispositions que nous votons. Le texte

est destiné à alerter les pouvoirs publics pour qu'ils appliquent les dispositions. En outre, quel titre donnerons-nous à la prochaine loi sur le sujet ?

**Mme Michelle Meunier, sénatrice.** – Je suis pour l'expression « égalité réelle » car les faits sont têtus. Les chiffres sont là. Il est temps d'agir.

**M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président.** – Songez à la beauté du mot égalité ! Que serait l'égalité irréaliste ?

*La commission mixte paritaire adopte l'intitulé retenu par l'Assemblée nationale.*

**M. Jean-Pierre Sueur, sénateur, président.** – Nous aurons l'égalité réelle...

*La commission mixte paritaire adopte ensuite, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi.*

*En conséquence, la commission mixte paritaire vous demande d'adopter le projet de loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*

*La réunion est levée à 19 heures*

**Mercredi 23 juillet 2014**

- Présidence de M Daniel Raoul, président -

### **Commission mixte paritaire sur le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt**

*La séance est ouverte à 10 h 05.*

*Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt s'est réunie au Sénat le mercredi 23 juillet 2014.*

*Elle procède d'abord à la désignation de son bureau, constitué de M. Daniel Raoul, sénateur, président ; de M. François Brottes, député, vice-président ; de M. Didier Guillaume, sénateur, rapporteur pour le Sénat, auquel se substituera pour le titre V, M. Philippe Leroy, sénateur et de M. Germinal Peiro, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.*

*La commission mixte paritaire procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.*

**M. Daniel Raoul, sénateur, président.** – La deuxième lecture, malgré des conditions éprouvantes au Sénat en raison d'un calendrier tendu, a rapproché nos positions : seuls 37 articles restent en discussion, ainsi que deux autres modifiés pour coordination.

**M. François Brottes, député, vice-président.** – Il est dommage que le vote définitif de cette loi ne puisse avoir lieu avant la fin de la session : attendre un trimestre est dommageable.

**M. Antoine Herth, député.** – J'ai une pensée pour le ministre, que le Sénat a beaucoup fatigué... Lors des deux dernières commissions mixtes paritaires auxquelles j'ai participé, les tableaux comparatifs ne précisait pas la numérotation des alinéas, pourtant mentionnés par les propositions de rédaction. Ceux qui les présentent pourraient en indiquer la page.

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction du Sénat.*

### **Article 3**

#### ***Création des groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE) et définition des conditions de leur reconnaissance***

**M. Germinal Peiro, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 1, présentée par vos deux rapporteurs, revient au texte de l'Assemblée nationale ; le projet de loi autorise déjà les échanges de semences dans certaines conditions entre agriculteurs membres d'un groupement d'intérêt économique et environnemental (GIEE). Nous souhaitons que cette pénalité ne soit pas étendue à l'ensemble des récoltes. Depuis 1936 et le Front Populaire, l'organisation du marché des céréales est fondée sur la connaissance des volumes des récoltes grâce à l'obligation de recourir à un organisme stockeur. N'ouvrons pas une brèche dans un système que les étrangers nous envient. Les cotisations volontaires obligatoires se baseraient sur un système déclaratif et le risque de création de GIEE d'opportunité n'est pas nul. Il est préférable que les échanges transitent par les organismes stockeurs.

**M. Gérard César, sénateur.** – Sur ce point très important, je me rallie à cette position et retire ma proposition de rédaction n° 2.

*La proposition de rédaction n° 2 est retirée.*

**Mme Renée Nicoux, sénatrice.** – Le Sénat avait voulu procéder à une simplification des GIEE en autorisant la commercialisation en interne ; l'apparition de GIEE d'opportunité est peu probable, puisqu'ils sont soumis à certification. La contribution est inscrite dans le texte. Je conçois pourtant qu'il soit difficile de revenir sur un dispositif ancien qui alimente les caisses de l'organisme gestionnaire.

**M. Jacques Lamblin, député.** – L'organisation du marché des céréales donne pleinement satisfaction ; ne mettons pas le doigt dans cet engrenage.

**M. Gérard Le Cam, sénateur.** – L'échange de céréales devra-t-il transiter physiquement par l'organisme stockeur ?

**M. Daniel Raoul, sénateur, président.** – Non, il devra transiter juridiquement et sera soumis à déclaration.

*La proposition de rédaction n° 1 est adoptée.*

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

**Article 4**

***Déclarations d'azote, extension du bail environnemental et adaptation de la politique de développement agricole***

**M. Germinal Peiro, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 3 revient à la rédaction de l'Assemblée nationale, issue d'un amendement du groupe UDI.

*La proposition de rédaction n° 3 est adoptée.*

**M. Didier Guillaume, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition de rédaction n° 4 est de forme et de cohérence.

*La proposition de rédaction n° 4 est adoptée.*

**M. Antoine Herth, député.** – Nous voterons contre l'article 4.

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

*La suppression de l'article 4 bis A est confirmée.*

*L'article 4 quinquies est adopté dans la rédaction du Sénat.*

**Article 7**

***Modification des règles relatives à la contractualisation et renforcement du rôle de médiateur des relations commerciales agricoles***

**M. Didier Guillaume, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Les remises, rabais et ristournes, les fameux trois R, ont fait l'objet d'une longue discussion au Sénat. Le dispositif voté au Sénat en généralisant le renvoi au décret de la liste des secteurs pour lesquels les 3R sont interdits, présente de réels inconvénients. Le pragmatisme commande d'en revenir à la rédaction de l'Assemblée nationale, avec la proposition de rédaction n° 5.

*La proposition de rédaction n° 5 est adoptée.*

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

*L'article 8 est adopté dans la rédaction du Sénat, ainsi que les articles 8 bis et 10 bis A.*

**Article 12**

***Préservation du foncier agricole***

**M. Germinal Peiro, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 6 est de forme.

*La proposition de rédaction n° 6 est adoptée.*

**M. Germinal Peiro, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 7 est un compromis entre les deux chambres ; elle autorise la

commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) à s'autosaisir sur les projets de plans locaux d'urbanisme (PLU) de communes comprises dans un schéma de cohérence territoriale (SCoT) uniquement si ce dernier a été approuvé avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

**M. Didier Guillaume, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Le Sénat a voulu s'appuyer sur l'intelligence des territoires et des élus. Nous avons trouvé une rédaction tenant compte de ce qui existe, tout en prévoyant la correction d'éventuels petits dérapages.

**M. Dominique Potier, député.** – Les SCoT ont été inspirés par la loi de solidarité et de renouvellement urbains (SRU) dans les années 2000 et par les lois Grenelle en 2007-2008 ; si ceux de la première génération sont très souples, voire légers quant à la consommation du foncier, ceux de la nouvelle génération ont été soumis à l'avis de la CDPENAF. Cette disposition évite de prévoir ceinture et bretelle...

**M. Jacques Lamblin, député.** – L'avis de la CDPENAF est-il conforme ?

**M. Didier Guillaume, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Non, il est consultatif.

**M. Joël Labbé, sénateur.** – Mon groupe était favorable à un avis conforme car malgré une évolution dans le bon sens, il y a eu aussi des dérives. Nous faisons tous confiance à l'intelligence des élus, mais le cadrage reste une nécessité.

**Mme Annie Genevard, députée.** – Lorsque nous préparons un SCoT ou un PLU, nous procédons à de larges consultations. Ceux qui sont dans le périmètre d'un parc naturel savent particulièrement ce que cela signifie... L'autosaisine de la commission, même pour un avis simple, pourrait fragiliser les élus qui sont déjà très exposés. Prudence... Je préfère nettement une consultation *a priori*.

**M. Germinal Peiro, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – C'est ce qui se passera.

**M. Jean-Jacques Lasserre, sénateur.** – Je suis de l'avis de Mme Genevard. Je m'abstiendrai.

**Mme Annie Genevard, députée.** – L'autosaisine me semble plutôt permettre un jugement *a posteriori*.

**M. Germinal Peiro, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 7 est en recul par rapport au texte de l'Assemblée nationale, qui avait prévu une auto-saisine de la CDPENAF dans tous les cas. En réalité, cette faculté se justifie seulement pour les PLU non couverts par des SCoT ou couverts par des SCoT d'ancienne génération.

**M. François Brottes, député, vice-président.** – Ne réécrivons pas l'histoire : les PLU sont en conformité avec les SCoT. Les modifications ou révisions de PLU sont-elles concernées ? Le compte rendu de notre réunion fera foi.

**M. Didier Guillaume, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Ce compromis peut satisfaire tout le monde. Dans mon idée, nous visons seulement les nouveaux PLU, et non les révisions de PLU, qui ne nécessitent pas de consulter la CDPENAF.

**M. Germinal Peiro, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – En cas de révision, la consultation de la CDPENAF n'est pas obligatoire.

**M. Daniel Raoul, sénateur, président.** – Autrement dit, les PLU « grenellisés » ne passeront pas devant la CDPENAF.

**M. Germinal Peiro, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La CDPENAF étant désormais systématiquement consultée en amont, l'auto-saisine ne se justifie que pour le passé.

**M. Dominique Potier, député.** – Pour suivre le président Brottes, que les anciens SCoT, ceux de la génération d'avant 2014, échappent en cas de révision à la capacité d'auto-saisine de la CDPENAF ne serait pas anecdotique. Progressivement, la France se simplifierait.

*La proposition de rédaction n° 7 est adoptée.*

**M. Didier Guillaume, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Le Sénat tient beaucoup à la proposition de rédaction n° 8 que j'ai élaborée avec Germinal Peiro. Elle témoigne, encore une fois, de notre confiance en l'intelligence des élus locaux. D'une manière générale, on gaspille moins de foncier qu'il y a dix ans. Les mentalités ont évolué : peu de maires aménagent désormais des lotissements sur des terres agricoles. Certains préfets, dérogeant à la loi, acceptent des nouvelles constructions dans les zones agricoles et naturelles ; d'autres les refusent catégoriquement. D'où notre proposition : autoriser l'extension ou le changement de destination de bâtiments agricoles existants. Ne nous perdons pas en faux débats, nous avons placé plusieurs verrous : le PLU doit prévoir de telles souplesses, et la CDPENAF doit délivrer un avis conforme pour les changements de destination des bâtiments agricoles. De cette façon, nous éviterons le mitage.

**M. Gérard César, sénateur.** – Mais pas le pastillage !

**M. Germinal Peiro, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – L'Assemblée nationale était revenue sur cette disposition introduite par le Sénat, la jugeant contraire au code de l'urbanisme. Autoriser le changement de destination de tous les bâtiments agricoles se retournerait contre les agriculteurs. Des familles s'installeraient, il faudrait amener l'eau et l'électricité, prévoir le passage du bus scolaire et du camion de ramassage des ordures ménagères... Ce n'est pas le cas avec cette proposition de rédaction : le règlement du PLU doit prévoir cette possibilité et la CDPENAF (ou la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) quand il s'agit de zones naturelles) doit donner un avis conforme.

Outre le changement de destination, nous autorisons l'extension des habitations existantes dans les zones agricoles. Que la loi pour l'amélioration du logement et pour un urbanisme rénové (ALUR) l'ait interdite est un peu fort de café !

**M. François Brottes, député, vice-président.** – N'en déplaise à certains, je ne suis pas de ceux qui aiment laisser des ruines partout dans nos campagnes. Votre proposition de rédaction mentionne « le règlement ». Il s'agit bien du règlement du PLU, n'est-ce pas ? Les territoires couverts par des cartes communales ou le règlement national d'urbanisme ne sont donc pas concernés.

**M. Dominique Potier, député.** – MM. Hervé Pellois et Yves Daniel ont défendu une telle modification à l'Assemblée nationale, je salue ce compromis intelligent.

**M. Gilles Lurton, député.** – En votant cette proposition de rédaction, nous répondons aux interrogations de bien des maires sur la loi ALUR. La nouvelle disposition s'appliquera-t-elle seulement aux PLU à venir ? De nombreuses communes sont en train de réviser leur PLU.

**M. Didier Guillaume, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Les PLU en cours de révision pourront prévoir cette souplesse. Nous avons d'ailleurs ajouté un dernier verrou : le changement de destination ne doit pas compromettre l'activité agricole.

**M. Gilles Lurton, député.** – Pourquoi avoir exclu les secteurs de taille et de capacité d'accueil limités, les STECAL ?

**M. Germinal Peiro, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Parce que les constructions y sont déjà autorisées.

**M. Jacques Lamblin, député.** – La disposition vaudra-t-elle pour les territoires où existe seulement une carte communale ?

**M. Daniel Raoul, sénateur, président.** – Non, le PLU est indispensable.

**M. Didier Guillaume, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – De toute façon, dans deux à trois ans, il y en aura sur tout le territoire. Cette ouverture est très attendue, nous l'avons encadrée pour apaiser les inquiétudes.

**M. Gérard César, sénateur.** – Il faudra veiller au grain, prendre garde à ce que les zones N et NH soient mentionnées dans le décret. C'est important pour les maires ruraux.

**M. Jacques Lamblin, député.** – On présuppose que le maire poussera à l'ouverture face à une CDPENAF qui jouera le rôle de garde-fou. L'inverse pourrait se produire.

**M. Joël Labbé, sénateur.** – Arrêtons de diaboliser la CDPENAF ; réunissez les acteurs autour de la table et faites-les discuter, l'intérêt général progressera. Didier Guillaume l'a expliqué, cette mesure incitera les communes à élaborer un PLU.

**M. François Brottes, député, vice-président.** – Que les CDPENAF poussent ou non au crime, les communes gardent la main. Ce sont, elles, qui décident en définitive.

**M. Didier Guillaume, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Gérard César, aucun décret n'est prévu concernant ces dispositions. Jacques Lamblin a raison sur les CDPENAF, ce n'est pas les diaboliser pour autant. Faisons confiance aux élus locaux.

**M. Germinal Peiro, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Le second alinéa de la proposition de rédaction n° 8, sur les extensions d'habitation, est d'application immédiate, et ne nécessite pas de décret, et ne nécessite pas de décret.

**Mme Annie Genevard, députée.** – Le règlement du PLU fixera un principe général que nous déclinerons selon les cas particuliers, est-ce bien cela ? L'identification portera sur les zones...

**M. Didier Guillaume, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – ... et les catégories de bâtiment. Évidemment, on ne va pas à identifier chaque bâtiment pouvant faire l'objet d'un changement de destination dans le PLU.

*La proposition de rédaction n° 8 est adoptée.*

*La proposition de rédaction n° 9 rectifiée, de coordination, est adoptée.*

*L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 12 bis C**  
**Densification des hameaux existants en zone littoral**

**M. Germinal Peiro, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 10 supprime cet article. Ne touchons pas à la loi Littoral au détour d'une loi sur l'agriculture. Que ceux qui ne sont pas convaincus viennent sur la Côte d'Azur... Vous y verrez une bordure maritime urbanisée en dépit du bon sens, faute de loi.

**M. Antoine Herth, député.** – La rédaction du Sénat me convenait mieux.

**M. Joël Labbé, sénateur.** – Les écologistes ne veulent pas ouvrir une brèche dans la loi Littoral.

**M. Gilles Lurton, député.** – Pour être un élu du littoral, je sais que l'article 12 bis C, issu des travaux du Sénat, répondait à une véritable préoccupation : nous devons combler les dents creuses de nos hameaux.

**M. Jean-Jacques Lasserre, sénateur.** – Ma connaissance du littoral landais et basque m'incite à rester sur la position du Sénat. Laissons respirer les habitants de ces zones, ce n'est pas ouvrir une brèche dans la zone littoral.

*La proposition de rédaction n° 10 est adoptée ; en conséquence, l'article 12 bis C est supprimé.*

*L'article 12 bis D est adopté dans la rédaction du Sénat.*

*L'article 12 ter est adopté dans la rédaction du Sénat.*

**Article 13**  
**Amélioration de l'efficacité de l'intervention des SAFER**

**M. Didier Guillaume, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition de rédaction n° 11 est de compromis entre nos deux assemblées concernant le taux de pénalité applicable en cas de défaut d'information des SAFER par les vendeurs. La pénalité est exprimée en pourcentage de la vente. Le taux est fixé à 2 %.

**M. Daniel Raoul, sénateur, président.** – C'est un compromis arithmétique...

**M. Dominique Potier, député.** – ... auquel je ne me rallie qu'à contrecœur. Nous étions à 2,5 %.



*La proposition de rédaction n° 11 est adoptée.*

*L'article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

*L'article 15 est adopté dans la rédaction du Sénat.*

**Article 16 bis A**  
**Création d'un répertoire des actifs agricoles**

**M. Germinal Peiro, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 12 effectue une coordination au sein du code rural et de la pêche maritime.

*La proposition de rédaction n° 12 est adoptée.*

*L'article 16 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

*L'article 16 bis B est adopté dans la rédaction du Sénat.*

**Article 16 bis**  
**Rapport sur l'opportunité d'affilier au régime social agricole les activités d'accueil social ayant pour support l'exploitation**

**M. François Brottes, député, vice-président.** – Le Sénat a pour les demandes de rapports au Parlement une aversion de principe. Certains sont pourtant utiles. Des exploitations agricoles accueillent des jeunes et des moins jeunes en situation de handicap des autistes. Seul le Gouvernement, parce que le sujet est interministériel, peut engager une réflexion pour stabiliser le régime de sécurité sociale dont relèvent les personnels des exploitations concernées. D'où la proposition de rédaction n° 13 qui rétablit l'article.

**M. Antoine Herth, député.** – Certaines fermes pédagogiques n'ont de ferme que le nom, vérifions que la pédagogie s'appuie bien sur des activités agricoles.

**M. Joël Labbé, sénateur.** – En séance, j'avais voté contre la suppression de cet article. Le sujet est réel, un rapport sur l'accueil social véritable se justifie tout à fait.

**M. Thierry Benoît, député.** – Je soutiens cette proposition de rédaction, au nom du groupe UDI de l'Assemblée nationale. La diversification des activités ayant pour support l'agriculture et les territoires ruraux se développer à l'avenir.

**Mme Renée Nicoux, sénatrice.** – Quoique nous soyons farouchement opposés aux rapports au Parlement, celui-ci nous renseignerait utilement sur la diversification des activités de certains agriculteurs, au titre de laquelle Accueil paysan réclame l'affiliation à la Mutualité sociale agricole (MSA).

*La proposition de rédaction n° 13 est adoptée.*

*L'article 16 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

*L'article 17 est adopté dans la rédaction issue du Sénat.*

### **Article 18**

#### ***Extension des mesures de police sanitaire aux animaux de la faune sauvage***

**M. Didier Guillaume, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition de rédaction n° 14 revient au texte de l'Assemblée nationale, celui-ci ayant été modifié en séance au Sénat contre l'avis de la commission des affaires économiques. Nous avons trouvé un équilibre concernant les nouvelles responsabilités des chasseurs en matière sanitaire lors de la première lecture et de la deuxième lecture de l'Assemblée nationale. Revenons-y.

**M. Germinal Peiro, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Je suis du même avis.

**Mme Renée Nicoux, sénatrice.** – En réclamant une modification de cet article en séance, je visais les propriétaires qui ne veulent pas que leur surface soit incluse dans les associations communales de chasse agréées (Acca). À la relecture, je comprends que cet amendement était inapproprié et je m'en remets à votre proposition de rédaction.

*La proposition de rédaction n° 14 est adoptée.*

*L'article 18 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

### **Article 18 bis**

#### ***Protection des éleveurs en cas d'attaques de loups***

**M. Didier Guillaume, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Si certains sujets font l'objet de débats plus abondants que d'autres, la palme revient à cet article introduit par le Sénat en première lecture. Nous avons trouvé un compromis. Chacun défend la biodiversité et reconnaît que la réintroduction du loup dans les Alpes et ailleurs a été bien faite ; il n'y a plus de problème de sous-population de cet animal. Les attaques de loups, qui se comptent par centaines, rendent l'élevage et le pastoralisme de plus en plus difficile à exercer. Résultat : les alpages d'altitude sont désertés, rendus aux forêts et aux friches, ce qui pose un problème à la fois économique et environnemental. Nous proposons d'adopter cet article en y effectuant une légère modification, afin de remplacer les mots « à l'éleveur concerné » par les mots « à chaque éleveur concerné ». Tel est l'objet de la proposition de rédaction n°15.

**M. François Brottes, député, vice-président.** – Cette précision est-elle indispensable ? L'inconvénient de cet article est qu'il ne renvoie qu'aux éleveurs. Or ce sont des bergers, non l'éleveur en personne, qui gardent les troupeaux.

**M. Germinal Peiro, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Il y a quelques années, parler du loup relevait du folklore, évoquer les dégâts qu'il cause faisait sourire. À présent, il s'agit d'une réalité – je l'ai constaté récemment dans les Alpes de Haute-Provence, mais le loup est aussi désormais dans la Marne ! – dont les éleveurs souffrent, et qui doit donc être encadrée par le législateur, faute de quoi des actes individuels illégaux finiront par survenir. Nous devons avant tout redonner confiance aux éleveurs en leur montrant que la représentation nationale ne prend pas leurs problèmes à la légère.

**M. Jacques Lamblin, député.** – Une espèce prédatrice se trouve actuellement sans prédateur et dispose d'une abondance de nourriture. Inexorablement, elle va se

développer – la situation est comparable à celle du cormoran. Il se pourrait bien que dans une décennie la fable du petit chaperon rouge ne relève plus du mythe ! Nous devons donc réguler cette population, c'est une question de bon sens.

**M. Joël Labbé, sénateur.** – J'avais déposé, en deuxième lecture, un amendement de compromis, incluant des mesures dissuasives. L'automatisme de l'autorisation de tir dans votre rédaction, me gêne. Le problème vient en partie de l'évolution du pastoralisme : c'est aussi le manque de présence humaine, voire équine ou asine, qui enhardit les loups. Conditionner la mise en œuvre de ces dispositions à l'épuisement des mesures de protection était un enrichissement de la loi. Nous étions prêts à ce compromis...

**Mme Frédérique Massat, députée.** – Cette problématique, déjà ancienne, est enfin prise en compte par le Gouvernement, qu'il en soit remercié. De même sur l'ours, la ministre du développement durable et de l'énergie a tenu des propos très forts. Dans tous les massifs, le loup arrive aux portes des villages. Des mesures dissuasives auraient satisfait tout le monde, car le maintien du pastoralisme en montagne est une préoccupation générale. Le nombre de tirs de prélèvement autorisés a augmenté... Nous devons prendre en compte ce problème, c'est ce que fait le présent texte et je m'en félicite.

**Mme Brigitte Allain, députée.** – Les loups vivent en meute. Autoriser l'autodéfense, même organisée, peut être très dangereux : si l'on tire sur un loup, c'est la meute qui revient le lendemain. Ce n'est pas la bonne méthode contre cet animal.

**M. Gérard Le Cam, sénateur.** – Je me réjouis de ces évolutions du texte, mais ces mesures sont d'ordre réglementaire. Je souligne également que la plupart des bergers ou des éleveurs n'ont pas le permis de chasser et ne peuvent donc porter une arme. Devront-ils déléguer la possibilité de tir à la société locale de chasse ? Quelles armes, quelles munitions faudra-t-il utiliser ? Le loup attaque la nuit... Il faudrait préciser ces points.

**Mme Annie Genevard, députée.** – Je suis heureuse que ce problème soit enfin pris en compte. Le loup n'étant plus une espèce menacée, une révision de la convention de Berne et de la directive « Habitats » s'impose.

**M. Daniel Raoul, sénateur, président.** – Cette dernière recommandation a été longuement évoquée en présence du ministre...

**M. Didier Guillaume, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Nous sommes tous – y compris Joël Labbé – à peu près du même avis. Les dispositifs de légitime défense, pris pour sécuriser les éleveurs, ne doivent pas être confondus avec les prélèvements autorisés par la ministre de l'Écologie – qui, soit dit en passant, a pris la mesure du problème. Appelons un chat un chat : il n'y a plus de problème de sous-population chez les loups. Le précédent gouvernement s'était dérobé, nous verrons si celui-ci aura l'audace d'ouvrir le chantier de la réécriture de la directive « Habitats » et de la renégociation de la convention de Berne. C'est la seule solution ! Les mesures dont nous parlons ici concernent la légitime défense et ont pour objectif – important – de sécuriser les éleveurs, mais elles ne suffisent pas. Aller plus loin prendra des années, car nous devons construire une majorité en Europe, qui n'existe pas aujourd'hui. Mais c'est indispensable : il y va de la pérennité de l'élevage en montagne. Inclure dans la mesure le personnel employé par l'éleveur risquerait d'aboutir à ce qu'on voit en Italie, des sociétés de gardiennage... Le terme « éleveur » correspond à celui qui garde les bêtes.

**M. François Brottes, député, vice-président.** – Je vous propose de remplacer le mot « éleveur » par le mot « élevage ». Les éleveurs travaillent souvent à plusieurs centaines de kilomètres de leur troupeau, dont ils confient la garde à un berger... Veillons à ce que notre texte soit applicable.

**M. Jean-Michel Clément, député.** – Quelle rédaction retenir ? Nous devons nous assurer de la portée du texte. Or, que signifie, d'un point de vue juridique, « l'éleveur » ? Pourquoi ne pas écrire « le gardien du troupeau » ?

**M. Germinal Peiro, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Vos deux rapporteurs vous proposent de retenir la rédaction suivante : « à chaque éleveur ou berger concerné ».

*La proposition de rédaction n° 15 rectifiée est adoptée.*

*L'article 18 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

#### **Article 19 bis**

#### ***Participation des laboratoires départementaux à la politique publique de sécurité sanitaire***

**M. Didier Guillaume, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition de rédaction n° 16 rectifiée concerne les laboratoires départementaux d'analyse, dont le rôle dans l'économie et l'aménagement des territoires ne saurait être sous-estimé : ils exercent une véritable mission de service public, nous devons l'inscrire dans la loi. Les laboratoires privés leur font une concurrence féroce, qui en conduit certains à fermer ou à licencier. Nous ne pouvons pas laisser faire cela. J'aurais aimé en faire des services d'intérêt économique général (SIEG) mais cela semble impossible juridiquement. Nous proposons donc d'écrire que « les conditions d'exécution des missions de service public dont ils sont chargés » - je rectifie la proposition pour y introduire cette mention - soient précisées par voie réglementaire.

**M. Antoine Herth, député.** – Les propos tenus à l'Assemblée nationale laissaient penser que le ministre souhaitait que les laboratoires publics acquièrent une dimension régionale, mais nous ne pouvons pas préempter le résultat du débat sur la réforme territoriale. Prévoir dans un acte réglementaire le périmètre des missions constitue une bonne solution.

**M. Joël Labbé, sénateur.** – Ayant travaillé trente ans dans un laboratoire public, je ne peux que défendre leur maintien. Ils sont performants, bien équipés, conduisent des recherches dans la neutralité et la transparence. On a vu à quoi s'en tenir lors de l'épisode de la vache folle.

**M. Jean-Jacques Lasserre, sénateur.** – Je suis d'accord, mais les situations sont diverses, les périmètres variables selon les régions. Certains laboratoires sont des sociétés d'économie mixte (SEM), d'autres non. L'intention est belle et j'y souscris, mais si l'on s'en remet au décret, il faudra qu'il définisse le périmètre – et les engagements financiers, contrepartie de la mission de service public.

**M. Germinal Peiro, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Il s'agit d'une compétence des conseils généraux. Cela plaide pour le maintien de ces derniers en zone rurale.

*La proposition de rédaction n° 16 rectifiée est adoptée.*

*L'article 19 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 20**

***Dispositif anti-cadeaux et encadrement de la délivrance des médicaments vétérinaires***

*La proposition de rédaction de coordination n° 17 est adoptée.*

*L'article 20 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 21**

***Règlementation de la publicité des produits phytopharmaceutiques et création d'un dispositif de phytopharmacovigilance***

*La proposition de rédaction de coordination n° 18 est adoptée.*

*L'article 21 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 23**

***Mesures de précaution restreignant l'utilisation de produits phytopharmaceutiques, réglementation de l'activité de conseil et mise en place d'un suivi de la distribution des produits phytopharmaceutiques***

**M. Gérard César, sénateur.** – L'article 23 concerne la protection des riverains et du monde agricole face aux produits phytosanitaires. Les agriculteurs et les viticulteurs sont déjà impliqués dans une démarche de protection lorsqu'ils utilisent des produits phytosanitaires – je ne parle pas de pesticides, car le mot fait peur. Ils se sont engagés à améliorer les pratiques pour parvenir à une agriculture raisonnée. Un accident s'est produit en Gironde : il s'agissait d'une erreur. Elle ne remet pas en cause la volonté des viticulteurs. On ne traite pas à proximité des écoles, des maisons de retraite, des hôpitaux. Si nous votons l'article 23 dans la rédaction actuelle, le risque de contentieux sera élevé. La proposition de rédaction n° 19 supprime les mots « en particulier lorsque la zone à traiter est située à proximité d'un bâtiment d'habitation ». Et je remercie le président Daniel Raoul de présenter la même proposition.

**M. Daniel Raoul, sénateur, président.** – Le droit actuel permet déjà d'encadrer les conditions d'utilisation des produits phytosanitaires.

**M. Germinal Peiro, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – L'époque des pesticides dangereux pour la santé est derrière nous. Les choses ont évolué. Tous les produits phytosanitaires ne sont pas à proscrire, du reste les préparations naturelles peu préoccupantes (PNPP) en font partie.

Je suis persuadé que nous verrons dans l'avenir la disparition des pesticides dangereux. La loi issue du Grenelle de l'environnement prévoit de réduire de moitié l'utilisation des produits phytosanitaires d'ici à 2018. Les professionnels ont pris des engagements importants de réduction. L'agro-écologie est au centre de ce projet de loi, qui poursuit l'objectif de produire mieux, tant pour la compétitivité que pour la santé des agriculteurs, des consommateurs et pour l'environnement. La loi introduit des mesures pour mieux contrôler l'usage des produits phytosanitaires : l'obligation du conseil, l'interdiction de

la publicité, l'encouragement au développement des organismes de biocontrôle. La question des PNPP, solution alternative aux pesticides, a été réglée.

S'agissant de la protection des maisons d'habitation, je ne voterais pas la proposition de rédaction n° 19 si le droit actuel ne la satisfaisait pas déjà. L'article 2 de l'arrêté du 12 septembre 2006 dispose que « *Quelle que soit l'évolution des conditions météorologiques durant l'utilisation des produits, des moyens appropriés doivent être mis en œuvre pour éviter leur entraînement hors de la parcelle ou de la zone traitée* ». Ce serait un mauvais signal envoyé à la population que de dire que le Parlement n'a pas pris en compte la protection des habitations.

**M. Antoine Herth, député.** – La loi ne doit pas être bavarde, elle doit être simple pour être comprise. La proposition de rédaction clarifie et simplifie la rédaction ; et elle éteint une polémique inutile, dangereuse. Nous allons vers un mieux disant environnemental, une marche en avant est enclenchée. La stratégie de la rupture serait contre-productive. Restons dans cette dynamique de progrès marquée par des avancées en matière de recherche, par la mise en œuvre de nouvelles techniques, et par une prise de conscience environnementale. Je me félicite de la rédaction adoptée par le Sénat aux alinéas suivants.

**M. Jacques Lamblin, député.** – Je voterai moi aussi cette proposition de rédaction. Non seulement la rédaction du Sénat à cet alinéa n'apporte rien au droit actuel, mais elle crée des problèmes. La notion de « proximité » est élastique et source de conflits. N'ouvrons pas la boîte de Pandore !

**Mme Annie Genevard, députée.** – Je suis favorable à cette proposition de rédaction. Le texte du Sénat entre en contradiction avec des mesures qui, dans ce projet de loi même, aboutissent à accroître la proximité des zones agricoles et des zones bâties : changement de destination des bâtiments agricoles pour créer des habitations, encouragement à l'agriculture péri-urbaine. De plus cette rédaction stigmatise l'agriculteur comme pollueur, idée qui déjà monte dans l'opinion publique. Or on attend beaucoup des agriculteurs.

**Mme Bernadette Bourzai, sénatrice.** – Je souhaite que la rédaction du Sénat, que j'appelais de mes vœux, soit maintenue, malgré l'arrêté de 2006. La mission d'information du Sénat sur les pesticides, dont le rapport fait désormais référence, a bien montré les dangers de la diffusion lors des épandages. La notion de pesticides fait peur, Gérard César ? Mais la peur n'évite pas le danger. Voyez l'incident survenu dans le vignoble bordelais, il n'avait rien d'anodin...

**M. Gérard César, sénateur.** – C'était du bio, de surcroît !

**Mme Bernadette Bourzai, sénatrice.** – A plus forte raison : même des produits censés ne pas être dangereux peuvent l'être ! Dans la pommeraie limousine, il y a des conflits car des habitations sont directement touchées. Le préfet ne parvient pas à faire appliquer le code de bonne pratique pourtant négocié entre les agriculteurs et les riverains car ce code n'est pas assez précis. C'est pourquoi il est nécessaire d'indiquer qu'au-delà des établissements qui accueillent des personnes vulnérables, chaque être humain est vulnérable.

**Mme Renée Nicoux, sénatrice.** – Je partage l'avis de Bernadette Bourzai. Il y a des problèmes dans le Limousin...

**M. Gérard César, sénateur.** – Ce texte vaut pour toute la France.

**Mme Renée Nicoux, sénatrice.** – Il y en a aussi dans le vignoble bordelais ! Quand on traite le vignoble, les riverains en pâtissent...

**M. Gérard César.** – Que faire ?

**Mme Renée Nicoux.** – Prendre des précautions. Les vigneronns sont du reste les premières victimes des produits phytosanitaires.

**M. Gérard César.** – Je n'en connais pas qui le soient.

**Mme Renée Nicoux.** – J'en connais, moi, en Champagne notamment. La rédaction du Sénat est de bon sens. Il faut, non pas interdire, mais exiger des précautions lors des épandages à proximité des habitations.

**M. Dominique Potier, député.** – Si l'on évoque les habitations, il faudrait aussi évoquer les cultures voisines, les ruisseaux, les nappes phréatiques, etc. Inutile de se lancer dans un inventaire à la Prévert. Tout l'écosystème est concerné. Tout est dans l'arrêté du 12 septembre 2006. Appliquons-le. Le gouvernement m'a confié le soin de rédiger une nouvelle version du plan Ecophyto qui établira une distinction entre les bonnes et les mauvaises pratiques en matière d'utilisation des produits phytosanitaires. N'agissons pas de chiffons rouges à ce stade et continuons notre combat en faveur de l'agro-écologie.

**Mme Brigitte Allain, députée.** – L'ère des pesticides n'est pas derrière nous comme semble le croire Germinal Peiro. Je salue les avancées obtenues grâce aux rapporteurs, notamment sur les préparations naturelles peu préoccupantes. Les produits phytosanitaires sont dangereux pour l'environnement et la santé. Il faut que les textes imposent aux agriculteurs d'être encore plus attentifs à proximité des habitations. Monsieur César, bien sûr que l'on traite à côté des écoles ou des hôpitaux ! Il faut faire respecter la loi.

Le Sénat a adopté une rédaction très en retrait de celle du Gouvernement également, en remplaçant l'expression « dispositifs anti-dérive » par « équipements pour le traitement » : tous les agriculteurs sont équipés ! Cela ne veut rien dire ! Le texte du gouvernement était clair et visait des dispositifs contre la pollution de l'air. Je regrette l'absence de proposition de rédaction sur ce point.

**Mme Pascale Got, députée.** – Rien ne sert de débattre pour se faire peur. Le droit en vigueur est clair. Sachons raison garder. En Gironde, nous avons réuni tous les professionnels. Les viticulteurs sont des gens responsables, non des tueurs. Des accidents se sont produits mais ce sont des cas isolés, la prise de conscience est générale.

**M. Joël Labbé, sénateur.** – Je suis d'accord avec Brigitte Allain, l'expression « équipements pour le traitement » est floue. Le texte vise à protéger les personnes vulnérables en établissement. Mais on cherche de plus en plus à favoriser leur maintien à domicile : il faut bien protéger les habitations ! L'agriculture péri-urbaine sera un facteur d'accélération des évolutions. Il faut l'encourager.

**M. Thierry Benoit, député.** – On a beaucoup affolé les citoyens avec cet accident dû à une erreur. Il est arrivé au mauvais moment. Le texte n'en parvient pas moins à un bon équilibre. La proposition de rédaction est raisonnable.

*Les propositions identiques de rédaction n° 19 et 30 sont adoptées.*

*L'article 23 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

*L'article 24 est adopté dans la rédaction du Sénat.*

### **Article 26**

#### ***Modernisation de l'enseignement et de la formation professionnelle agricoles***

**M. Germinal Peiro, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 20 rectifiée revient, par souci de simplicité, à la rédaction de l'Assemblée nationale.

*La proposition de rédaction de coordination n° 20 rectifiée est adoptée.*

*L'article 26 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

### **Article 26 bis A**

#### ***Rapport au Parlement sur l'harmonisation du statut du personnel de l'enseignement agricole avec celui des autres corps de l'enseignement***

**M. Germinal Peiro, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – La proposition de rédaction n° 21 revient au texte de l'Assemblée nationale. Je connais la vigilance de votre commission sur les demandes de rapports. Sachez que nous en avons supprimé en très grand nombre ! Certains, cependant, sont utiles.

**M. Daniel Raoul, sénateur, président.** – J'en conviens.

**Mme Annie Genevard, députée.** – Pour avoir suivi les débats relatifs à l'Éducation nationale, j'ai vu combien elle aurait à apprendre de l'enseignement agricole, innovant et efficace. Un rapprochement dans ce sens serait souhaitable.

**M. Daniel Raoul, sénateur, président.** – Vous devriez être satisfaite par cette proposition de rédaction.

**Mme Annie Genevard, députée.** – Je n'en suis pas si sûre.

*La proposition de rédaction n° 21 est adoptée.*

*L'article 26 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la Commission mixte paritaire.*

### **Article 26 ter**

#### ***Protocole de gouvernance des établissements d'enseignement agricole***

**M. Didier Guillaume, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Je vais essayer de convaincre notre collègue Jean-Jacques Lasserre, peut-être avec l'aide de Thierry Benoît, de voter notre proposition de rédaction n° 22. Les dispositions de l'article 26 *ter*, sur lesquelles l'avis de la commission n'a pas été suivi en séance, compliquent inutilement la gestion des établissements d'enseignement agricole en les obligeant à négocier des protocoles de gouvernance avec le conseil régional et le représentant de l'État, ainsi que des conventions d'objectifs et de moyens pour les fermes pédagogiques et des chartes de partenariat avec la



profession. Quel bazar ! Ils peuvent d'ores et déjà conclure de tels accords mais ne les y obligeons pas, ne les enfermons pas dans un carcan, ne compliquons pas tout. L'enseignement agricole est formidable, c'est un joyau. Voilà pourquoi Germinal Peiro et moi-même souhaitons supprimer cet article.

**M. Jean-Jacques Lasserre, sénateur.** – Je ne voterai pas votre proposition, même si je comprends vos arguments. Compléter n'est pas compliquer. Je m'en remets à la sagesse de cette commission mixte paritaire.

**M. Thierry Benoît, député.** – Je suis ravi de l'entendre. Issu de cet enseignement et en particulier des maisons familiales rurales, je suis partisan de laisser respirer le système, notamment sur le terrain de l'éducation.

*La proposition de rédaction n° 22 est adoptée.*

*L'article 26 ter est en conséquence supprimé.*

#### **Article 27**

#### ***Modernisation de l'enseignement supérieur agricole et vétérinaire et création de l'Institut agronomique, vétérinaire et forestier de France***

*La proposition de rédaction n° 23 de coordination est adoptée.*

*L'article 27 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

#### **Article 29**

#### ***Adaptation des missions et de la gouvernance de la politique forestière. Encadrement de la conservation des ressources génétiques forestières. Création d'un fonds stratégique de la forêt et du bois***

**M. François Brottes, député, vice-président.** – M. le président du conseil général de la Drôme, Didier Guillaume connaît bien le massif du Vercors, que nous partageons, mais peut-être pas aussi bien que moi la Chartreuse et le massif de Belledonne, avec leurs routes de montagnes trop sollicitées par les transports de grumes, et qui doivent régulièrement être fermées pour réfection. La collecte de bois est alors compromise.

Notre forêt est sous-exploitée. Avec la proposition de rédaction n° 24, le conseil général déterminera chaque année des itinéraires dédiés à travers un schéma annuel d'accès à la ressource forestière, ouvrant la voie à une meilleure maintenance des routes. C'est du bon sens.

**M. Didier Guillaume, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Je souhaiterais modifier cette proposition de rédaction, pour laisser la latitude aux conseils généraux de rédiger un tel schéma non pas chaque année, mais de manière pluriannuelle. Nous avons le même massif, les mêmes camions, les mêmes grumiers mais pas, semble-t-il, les mêmes problématiques. Il ne faut pas forcément changer tous les ans les itinéraires de desserte.

**M. Daniel Raoul, sénateur, président.** – Vous proposez donc de retirer de la proposition de rédaction les mots « chaque année » ?

**Mme Bernadette Bourzai, sénatrice.** – François Brottes pose une vraie question. Nous le savons tous : le tonnage des camions n'est pas respecté, ce qui a un effet catastrophique sur les routes. Pour autant, un schéma départemental chaque année n'est pas possible ; la pluriannualité est préférable. J'en parle d'autant plus facilement que cela se pratique en Haute-Corrèze : le sous-préfet a été chargé de négocier des itinéraires avec les professionnels et les collectivités. Encore faut-il se donner les moyens d'appliquer ensuite le schéma !

**M. Daniel Raoul, sénateur, président.** – Vous soutenez donc la proposition du rapporteur Didier Guillaume, celle d'un schéma pluriannuel.

**M. Philippe Leroy, sénateur, rapporteur pour le Sénat sur le titre V.** – J'avais demandé au Sénat de supprimer cette disposition, satisfaite par le projet de loi, puisque des schémas de desserte seront prévus par les programmes régionaux de la forêt et du bois (PRFB). La proposition de rédaction complique les choses. Président de conseil général durant vingt ans, je n'aurais pas aimé que l'on m'impose un tel schéma. Celui-ci comportera-t-il une obligation de résultat ? Faudra-t-il garantir l'ouverture de toutes les voies au passage des grumiers ? Ces difficultés ne sont pas seulement liées à la montagne : il peut y avoir des sols fragiles dans les plaines.

Soyons conscients des enjeux : dans quelques années, ni les communes ni les départements ne pourront plus réparer toutes leurs voiries, à tel point qu'il faudra réexaminer la densité des réseaux. En Allemagne et ailleurs, ce ne sont pas des routes forestières qui desservent tous les massifs, mais des pistes, et les solutions de débardage sont adaptées à la nature des sols. N'imposons pas de contrainte aux collectivités, qui ne pourront pas donner accès à toutes les parcelles.

**M. Jacques Lamblin, député.** – Nous pourrions ajouter que le conseil général agit « quand il le juge nécessaire ».

**M. François Brottes, député, vice-président.** – Alors autant ne pas voter l'amendement ! L'obligation de desservir chaque parcelle ne figure pas dans ma proposition. Il n'y a nulle contrainte : la collectivité, de sa propre initiative – pas suite à celle des grumiers - dira à ces derniers : cette année, vous passez ici l'année prochaine, là. Elle peut reconduire le schéma d'une année sur l'autre si aucun changement n'est nécessaire. Mais nous devons retrouver des chemins d'accès, parce qu'en dépit des hivers rigoureux, l'entretien des routes n'a pas été anticipé. L'actualisation annuelle, même à la marge, est ce qui rend ma proposition intéressante. Donnons un meilleur accès aux exploitants des forêts, aujourd'hui entravés !

**M. Germinal Peiro, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Je partage tout à fait la position du président Brottes.

*La proposition de rédaction n° 24 est adoptée.*

*L'article 29 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 30**

***Favoriser la constitution de groupements d'intérêt économique et environnemental forestier. Compenser les défrichements.***

**M. Jean-Yves Caullet, député.** – La proposition de rédaction n° 25 restreint à trois ans le délai dont disposent les propriétaires forestiers pour procéder à leurs coupes sans avoir à présenter de justification. C'est une façon de les inciter à mobiliser la ressource. Un plan simple de gestion est prévu pour dix ans : un délai d'ajustement de cinq ans est trop long.

**M. Philippe Leroy, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Cette question ne mérite pas un long débat. Les communes forestières, disposent d'un délai de cinq ans, qui se justifie de l'avis de tous les techniciens. Pourquoi le réduire à trois ans pour les forêts privées ? Les difficultés sont les mêmes dans les deux cas. Mieux vaudrait accroître la durée du plan simple de gestion, ce qui relève du domaine réglementaire.

**M. Jean-Yves Caullet, député.** – Ce qui justifie des délais différents ? Les forêts publiques couvrent 25 % du territoire ; elles fournissent pourtant 40 % de la ressource en bois. Il est bien difficile de mobiliser les propriétaires privés. Si trois ans ne vous agréent pas, je propose quatre ans comme *modus vivendi*.

**M. Daniel Raoul, sénateur, président.** – Ce sera la proposition de rédaction n° 25 rectifiée.

**M. Philippe Leroy, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Plus on met de contraintes dans la loi, plus on aura d'ennuis. Mais enfin, j'accepte de transiger à quatre ans.

*La proposition de rédaction n° 25 rectifiée est adoptée.*

*La commission mixte paritaire adopte l'article 30 dans la rédaction issue de ses travaux.*

*L'article 30 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.*

**Article 34**

***Pilotage de la politique agricole et agro-alimentaire outre-mer***

*La proposition de rédaction n° 26 est retirée.*

*L'article 34 est adopté dans la rédaction du Sénat.*

**Article 36**

***Adaptation aux outre-mer des dispositions des titres Ier à IV du projet de loi d'avenir et homologation de peines***

*La proposition de rédaction n° 27 de coordination est adoptée.*

*La commission mixte paritaire adopte l'article 36 dans la rédaction issue de ses travaux.*

*L'article 38 est adopté dans la rédaction du Sénat.*

**Article 39**

***Dispositions transitoires***

*La proposition de rédaction n° 28 de coordination est adoptée.*

**M. Jean-Yves Caullet, député.** – La proposition de rédaction n° 29 est le résultat d’une longue évolution. Initialement, le Gouvernement souhaitait supprimer purement et simplement le code des bonnes pratiques sylvicoles (CBPS), l’estimant insuffisant pour caractériser une gestion durable. Au fil des lectures, nous l’avons complété par un programme de coupes et de travaux, tout en prévoyant l’extinction à terme de ce régime, initialement en 2020, puis, au Sénat, en 2024. Cette date me semble un peu éloignée. Revenons à 2020.

**M. Philippe Leroy, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La forêt privée est mal entretenue ; il n’empêche, nous ne pouvons pas obliger les propriétaires forestiers à gérer leurs biens. Trois millions de personnes se partagent trois millions d’hectares, beaucoup ne sont plus sur place et ignorent même où se trouvent leurs parcelles. La seule solution est de s’armer de patience et de chercher à les convaincre par la douceur.

Messieurs les députés, vous avez fait du bon travail avec le code des bonnes pratiques sylvicoles.

**M. François Brottes, député, président.** – Merci de nous rendre hommage !

**M. Philippe Leroy, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Ne le saccagez pas en accordant seulement dix ans de mise en pratique. Laissez du temps au temps.

**M. François Brottes, député, président.** – Le CDPS, dont je suis le père, date de 2001. Nous sommes en 2014. Nous n’allons pas attendre un siècle...

**M. Philippe Leroy, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – L’argument ne tient pas : les propriétaires peuvent ne rien faire, la loi ne les contraint pas. On pourrait imaginer des mesures fiscales attachées au respect du code des bonnes pratiques.

**M. François Brottes, député, président.** – Elles existent !

**M. Jean-Yves Caullet, député.** – Coupons la poire en deux entre 2020 et 2024 !

**M. Daniel Raoul, sénateur, président.** – Si je comprends bien, vous proposez 2022. Ce serait la proposition n° 29 rectifiée.

**M. Joël Labbé, sénateur.** – La promotion du code des bonnes pratiques sylvicoles, ces cinq dernières années, a coûté 150 millions d’euros par an. Je souhaite le maintien à 2020.

**M. Daniel Raoul, sénateur, président.** – Je vous propose de retenir le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

*La proposition de rédaction n° 29 ainsi rectifiée est adoptée.*

*L’article 39 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

\*

\* \*

**M. Antoine Herth, député.** – Ce projet de loi est intéressant mais il témoigne d'un manque de coordination au sein du Gouvernement : d'autres lois contiennent des dispositions concurrentes ! Y manquent, également, des mesures encourageant les agriculteurs à se faire entrepreneurs. Nous voterons donc contre.

*La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, les dispositions restant en discussion du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.*

*La réunion est levée à 12 h 35.*



**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 8 SEPTEMBRE 2014**

**Commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de  
l'aménagement du territoire**

**Mardi 9 septembre 2014**

*à 16 heures*

Salle n° 67

- Audition de M. Philippe Duron, candidat proposé aux fonctions de Président du conseil d'administration de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) 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 (ouverte au public et à la presse).

- Vote sur la proposition de nomination du Président du conseil d'administration de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).