

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES..... 3979

- *Organisme extraparlamentaire – Désignation de deux sénateurs* 3979
- *Nomination d'un rapporteur* 3979
- *Ville et cohésion urbaine – Désignation des membres de la commission mixte paritaire* 3979
- *Accès au logement et urbanisme rénové – Examen du rapport et du texte de la commission* 3979
- *Accès au logement et urbanisme rénové – Suite de l'examen du rapport et du texte de la commission.....* 3999

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE..... 4031

- *Ratification de l'accord cadre entre la France et l'Espagne sur la coopération sanitaire transfrontalière – Examen du rapport et du texte de la commission* 4031
- *Echange de vues sur les conclusions du rapport d'information « S'engager pour le développement du Maghreb : un défi et une obligation »* 4033
- *Nomination d'un rapporteur* 4038
- *Organismes extraparlamentaires* 4038

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 4039

- *Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) - Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes.....* 4039
- *Nomination d'un rapporteur* 4047

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION..... 4049

- *Liberté de choix des maires quant à l'organisation des rythmes scolaires dans l'enseignement du premier degré – Examen des amendements* 4049
- *Communication diverse.....* 4050
- *Audition de Mme Hélène Farnaud-Defromont, directrice de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)* 4051
- *Communication diverse.....* 4059

COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES INFRASTRUCTURES, DE L'ÉQUIPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE 4061

- *Loi Littoral – Examen du rapport d'information 4061*
- *Financement des collectivités et développement économique local – Audition de Mme Odile Renaud-Basso, directrice générale adjointe du groupe Caisse des dépôts..... 4073*
- *Nationalisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes et affectation des dividendes à l'agence de financement des infrastructures de transport – Examen des amendements de séance..... 4081*

COMMISSION DES LOIS 4083

- *Géolocalisation - Examen des amendements au texte de la commission..... 4083*
- *Contrôleur général des lieux de privation de liberté - Examen des amendements au texte de la commission..... 4088*
- *Modernisation et simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures - Examen des amendements au texte de la commission..... 4091*
- *Nomination de rapporteurs..... 4103*
- *Procédures européennes de règlement des petits litiges – Examen du rapport et du texte de la commission..... 4104*
- *Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité - Examen des amendements au texte de la commission..... 4105*
- *Faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat - Examen des amendements au texte de la commission..... 4106*
- *Modernisation et simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission 4117*
- *Consommation – Communication et examen des amendements de la commission 4120*
- *Accès au logement et urbanisme rénové – Communication et examen d'un amendement de la commission..... 4123*

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES MODALITÉS DU MONTAGE JURIDIQUE ET FINANCIER ET L'ENVIRONNEMENT DU CONTRAT RETENU *IN FINE* POUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'ÉCOTAXE POIDS LOURDS 4127

- *Audition conjointe de MM. François Lichère, professeur de droit et Frédéric Marty, économiste..... 4127*
- *Audition de M. Romaric Lazerges, avocat au Barreau de Paris (Cabinet Allen & Overy)..... 4138*

**MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LA RÉFORME DES RYTHMES
SCOLAIRES..... 4147**

- *Audition de M. Rémy Guilleux, vice-président de l'Union nationale des associations
familiales (UNAF)..... 4147*
- *Audition de M. Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration, et de
M. Daniel Lenoir, directeur, et M. Frédéric Marinacce, directeur des politiques familiales et
sociales de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)..... 4151*
- *Audition de Mme Françoise Moulin-Civil, présidente du comité de suivi de la réforme des
rythmes scolaires..... 4156*
- *Audition de responsables syndicaux représentant les enseignants et les inspecteurs de
l'éducation nationale..... 4162*
- *Audition de responsables d'associations de parents d'élèves..... 4170*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 27 JANVIER ET A VENIR
..... 4181**

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES

Mercredi 22 janvier 2014

- Présidence de M. Daniel Raoul, président -

Organisme extraparlémentaire – Désignation de deux sénateurs

La commission soumet au Sénat la candidature de M. Marc Daunis comme membre titulaire et Mme Valérie Létard comme membre suppléant du Conseil supérieur de l'économie sociale et solidaire.

Nomination d'un rapporteur

La commission nomme M. Claude Bérit-Débat rapporteur sur l'application des dispositions de la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services.

Ville et cohésion urbaine – Désignation des membres de la commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la candidature comme membres titulaires MM. Daniel Raoul, Claude Dilain, Claude Bérit-Débat, Mme Mireille Schurch, MM. Philippe Dallier, Michel Bécot, Mme Valérie Létard et comme membres suppléants MM. Jean Germain, Jean-Jacques Mirassou, Joël Labbé, Robert Tropeano, Gérard César, Mme Elisabeth Lamure et M. Jackie Pierre pour la commission mixte paritaire sur le projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Accès au logement et urbanisme rénové – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport et le texte de la commission sur le projet de loi n° AN 1499 (XIVème législature) pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

M. Daniel Raoul, président. – Nous examinons en deuxième lecture le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur), adopté en deuxième lecture le 16 janvier dernier par l'Assemblée nationale et que nous avons adopté le 26 octobre dernier en première lecture. Conformément à la règle de « l'entonnoir », il reste 86 articles en discussion. Quatre articles adoptés conformes seront réexaminés pour coordination. Enfin, 207 amendements ont été déposés, dont 132 par nos rapporteurs. Beaucoup sont d'ordre rédactionnel.

M. Claude Dilain, co-rapporteur. – Comme en première lecture, je me chargerai des titres I^{er} et II tandis que Claude Bérit-Débat s'intéressera aux titres III et surtout IV.

Les titres I^{er} et II comptent 104 articles ; en première lecture, le Sénat en a voté 23 conformes ; en deuxième lecture, les députés se sont conformés au vote du Sénat sur 38 articles. Il reste, dans ces deux titres, une quarantaine d'articles en discussion.

En ce qui concerne la modernisation des rapports bailleurs-locataires, les mesures adoptées par le Sénat sur le contrat de location type, l'état des lieux, les délais de préavis ou encore le dispositif d'encadrement des loyers n'ont été modifiées qu'à la marge. La seule nouveauté porte sur l'encadrement des frais d'agence à la location : le dispositif a été assoupli en accord avec les professionnels. La plupart des dispositions portant sur les meublés de tourisme, introduites en première lecture par les députés et qui concernent essentiellement Paris et les grandes villes, ont été votées conformes. Je vous proposerai seulement des amendements rédactionnels.

La garantie universelle des loyers (GUL) a été largement complétée par les députés.

M. Gérard César. – C'est pire qu'avant !

M. Claude Dilain, rapporteur. – En première lecture le dispositif me semblait « squelettique », il est à présent dodu ! En séance, le président Raoul avait annoncé la création d'un groupe de travail sur cette question. Ses membres, avec Jacques Mézard comme rapporteur, ont travaillé à marche forcée – le calendrier l'exigeait – dans un esprit constructif qui a facilité la convergence. Leurs conclusions ont été présentées avant la suspension de Noël, quelques jours avant l'examen en deuxième lecture du projet de loi en commission des affaires économiques à l'Assemblée nationale.

Ce que propose le Gouvernement est très proche des conclusions du groupe de travail. Il combine une « garantie publique socle » universelle et une assurance complémentaire facultative ; un financement par le biais du budget du logement et des crédits d'Action logement ; un plafonnement de la « garantie socle » au niveau du loyer de référence dans les « zones tendues » avec un taux d'effort des locataires couverts pouvant atteindre 50 % ; une gestion confiée à un établissement public léger, déléguant ses missions à des organismes agréés ; des dispositions visant à responsabiliser les acteurs, tant les locataires que les bailleurs ; et une mise en œuvre progressive, sur le flux des nouveaux contrats.

Deux points de divergence subsistent cependant : le caractère obligatoire de la GUL et la suppression de la caution, étroitement liés. Le groupe de travail a été reçu hier par la ministre. Le climat me semble avoir été très constructif. La ministre a cependant fait part de sérieuses réserves constitutionnelles quant à la suppression de la caution. Je souhaite que le débat sur cette question ait lieu en séance, en présence de Mme Cécile Duflot, mais aussi de Jacques Mézard, Philippe Dallier et Jean-Marie Vanlerenberghe, très actifs au sein du groupe de travail. Je vous proposerai donc exclusivement des amendements rédactionnels ou des amendements portant sur des points techniques qui n'ont pas été évoqués par le groupe de travail.

S'agissant de la réforme de la « loi Hoguet », les députés ont, à l'initiative du Gouvernement, précisé les missions et la composition du Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières, et remplacé la création des commissions régionales ou interrégionales de contrôle par celle d'une ou plusieurs commissions de contrôle. Il faudra que la ministre précise ses intentions.

Les députés ont adopté plusieurs modifications au chapitre V sur l'hébergement et la prévention des expulsions. A l'article 10 A, ils ont adopté, avec un avis de sagesse du Gouvernement, un amendement qui accorde, par principe et sauf décision contraire du juge, le bénéfice de la trêve hivernale aux personnes dont l'expulsion a été ordonnée et qui sont entrées dans les locaux par voie de fait, alors que le droit en vigueur prévoit, de manière rigoureuse, l'inapplicabilité de la trêve dans cette hypothèse.

A l'article 10, ils ont allongé de deux à trois ans le délai de grâce pour quitter les lieux en cas de décision judiciaire d'expulsion, lorsque le relogement ne peut être normalement assuré – c'était le texte de l'Assemblée nationale en première lecture. A l'article 12, l'Assemblée a approuvé un amendement, présenté par Jean-Louis Touraine, qui distingue clairement deux parcs d'hébergement : d'une part, celui destiné aux usagers des services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO), d'autre part, l'ensemble des places d'hébergement réservées aux demandeurs d'asile.

A l'article 14, un amendement autorise le préfet, lorsqu'une commune fait l'objet d'un constat de carence au titre de l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), à mettre en place une intermédiation locative, incluant la mobilisation du parc privé et une contribution obligatoire et plafonnée de la commune aux dépenses exposées dans ce cadre.

À l'article 21, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de Jean-Louis Touraine, un amendement qui maintient le dispositif spécifique de domiciliation des demandeurs d'asile existant, au lieu d'étendre à ces personnes le droit commun.

Les travaux sur l'asile ont souligné le nombre élevé d'intervenants et la complexité des procédures. Le rapport de Valérie Létard et de Jean-Louis Touraine sur la réforme de l'asile, rendu public le 28 novembre 2013, propose que la domiciliation associative soit supprimée, sauf pour ceux qui ne peuvent être hébergés immédiatement dans le cadre du dispositif national d'accueil. Le texte adopté par l'Assemblée nationale précise que la domiciliation permet l'exercice des seuls droits civils (aide médicale d'État, droit au séjour au titre de l'asile, aide juridictionnelle) dont la loi reconnaît le bénéfice aux étrangers en situation irrégulière. Enfin, les députés ont apporté plusieurs précisions utiles au chapitre VI relatif à l'habitat participatif ; sur l'encadrement des prix de cession des parts sociales, ils ont, après de longs débats, estimé préférable de se rapprocher du texte adopté par le Sénat qui privilégie le principe de non-spéculation.

Le titre II porte sur les copropriétés dégradées et la lutte contre l'habitat indigne. S'agissant des copropriétés dégradées, je me réjouis de la large approbation que nos mesures ont suscitée et des dispositions ajoutées en deuxième lecture par les députés. Ainsi le fonds de travaux créé par le projet de loi et qui était une recommandation de notre ancien collègue Dominique Braye s'appliquera à l'ensemble des copropriétés, quelle que soit leur taille. C'est essentiel pour prévenir la dégradation des copropriétés. En outre, le Sénat avait imposé, à mon initiative, aux copropriétaires ainsi qu'aux syndicats de copropriétaires de souscrire une assurance responsabilité civile car le défaut d'assurance, fréquent, peut mettre la copropriété en difficulté. Les députés ont en outre imposé au syndic de proposer à l'assemblée générale la souscription d'une assurance. Il n'a pas été possible d'aller plus loin car il serait très difficile pour les syndics de contrôler la souscription de l'assurance par les copropriétaires, mais je continuerai à travailler sur ce sujet d'ici la séance.

La plupart des articles concernant la lutte contre l'habitat indigne ont été adoptés conformes par les députés ; je ne vous proposerai que des amendements rédactionnels ou de précision. En conclusion, je vous invite à approuver en deuxième lecture le projet de loi. Aux titres I^{er} et II, de très nombreuses dispositions introduites par le Sénat ont été maintenues par les députés, et 60 articles ont déjà été adoptés conformes.

M. Claude Bérit-Débat, co-rapporteur. – Le titre III améliore la lisibilité et l'efficacité des politiques publiques du logement ; 16 articles sur 31 restent en discussion, 15 ayant été adoptés ou supprimés conformes.

L'Assemblée nationale a approuvé le choix du Sénat de confier la gestion du système national d'enregistrement, instauré par l'article 47, à un groupement d'intérêt public réunissant l'État et les bailleurs. Elle a rétabli le comité d'orientation placé auprès du ministre pour donner un avis sur les orientations du dispositif. Concernant les différents métiers des organismes d'HLM, le Sénat avait autorisé un certain enrichissement des tâches au nom d'un objectif de mixité sociale. L'Assemblée a resserré le champ d'intervention de ces organismes, considérant que l'objectif de 150 000 logements sociaux était suffisamment ambitieux... Là encore, il faut trouver un juste équilibre et encourager les mesures innovantes.

Le titre IV vise à moderniser les documents de planification et d'urbanisme ; 26 articles sur 41 restent en discussion, les députés ont adopté 72 amendements sur ces articles en commission et 38 en séance. Toutefois, hormis le transfert de la compétence PLU, peu de changements significatifs ont été apportés sur les questions d'urbanisme.

À l'article 58, l'Assemblée nationale a légèrement assoupli le plafond qui s'applique aux aires de stationnement dans les centres commerciaux. Les députés ont aussi rétabli la disposition qui prévoit que, sans préjudice de l'article L. 123-1-7, un schéma de cohérence territoriale (SCoT) ne peut couvrir qu'un seul EPCI.

Enfin, ils ont réintroduit une amorce de réforme de l'urbanisme commercial en réécrivant l'article L. 122-1-9 relatif au volet commercial des SCoT. Cette rédaction affaiblit le pouvoir prescripteur des SCoT, qui ne pourront plus définir des zones d'implantation commerciales. L'Assemblée a modifié à nouveau l'article 58 *ter* pour encourager les démarches « inter-SCoT », dans un souci de cohérence. Toutefois, le droit en vigueur les autorise déjà. Les députés ont rétabli l'article 59, supprimé par le Sénat après un long débat. Il vise à une meilleure prise en compte par les PLU de la diversité des modes d'habitat, notamment les fameuses résidences démontables, les yourtes.

À l'article 64, la périodicité de l'évaluation obligatoire du PLU a été portée de six à neuf ans. Cette durée me paraît un peu longue car le PLU intercommunal (PLUI) tient aussi lieu de programme local de l'habitat (PLH). L'Assemblée nationale a également instauré une conférence des maires avant l'élaboration du PLUI, pour définir les modalités de la collaboration entre les communes et l'intercommunalité, et une autre à la fin du processus, avant l'approbation.

À l'article 64 *bis*, un amendement de la rapporteure a précisé que la commission départementale de conciliation ne peut être saisie par une commune en vue de régler un différend qui l'oppose à l'EPCI dont elle est membre, à propos des documents d'urbanisme.

À l'article 65, les députés ont de nouveau supprimé l'obligation pour le Scot d'analyser le potentiel de densification du territoire, or le schéma fixera des objectifs chiffrés

de consommation de l'espace. Ils ont aussi rétabli une durée de neuf ans avant qu'il soit nécessaire de passer par une révision du PLU pour ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser.

J'en viens maintenant à l'article 63 sur le transfert de la compétence PLU. Le Gouvernement a déposé un amendement pour rétablir le texte voté par le Sénat, comme la ministre s'y était engagée. Un sous-amendement de M. François Brottes a finalement précisé que, trois ans après la loi et lors de chaque renouvellement du conseil communautaire, le transfert aurait lieu obligatoirement sauf si 45 % des communes, représentant 45 % de la population, s'y opposent. C'est un pas vers nous.

La rédaction de l'article 63 a été clarifiée et explicitée. La procédure actuelle de l'article L. 5211-17 continuera à s'appliquer pendant trois ans. Actuellement, il est possible à n'importe quel moment de transférer la compétence PLU, ou toute autre compétence, grâce à une délibération concordante de l'EPCI et des communes, à la majorité qualifiée des deux tiers des communes. Dans le texte des députés, trois ans après le vote de la loi Alur, ce sont les seuils issus de la procédure de minorité de blocage créée par le Sénat qui s'appliqueront.

Outre de nombreux amendements rédactionnels ou techniques portant sur certaines procédures d'urbanisme, je vous soumettrai deux initiatives. La première supprime les dispositions réintroduites à l'article 58 concernant le volet commercial des SCoT, puisqu'une réforme de l'urbanisme commercial sera présentée prochainement dans le projet de loi sur l'artisanat, le commerce et les très petites entreprises. Il faut aussi déterminer si le SCoT, dans sa dimension commerciale, doit avoir une portée uniquement stratégique ou prescriptive. Mon deuxième amendement réintroduit le texte de l'article 63 voté en première lecture pour réaffirmer notre refus d'un mécanisme contraignant de transfert, concernant une compétence communale fondamentale. Il conviendra aussi de mieux articuler le nouveau transfert obligatoire et le transfert volontaire en vigueur. Le premier remplace-t-il le second ou les deux pourront-ils coexister ?

Plusieurs de vos amendements concernent les constructions en zone rurale. J'avais, en première lecture, proposé trois amendements pour assouplir les possibilités de construction de façon pragmatique sans menacer la protection et la mise en valeur des espaces agricoles, naturels et forestiers. Pour les territoires ruraux non couverts par un PLU, nous avons rétabli la dérogation au règlement national d'urbanisme (RNU) prise sur délibération du conseil municipal. Nous avons autorisé, dans les zones agricoles, des PLU incluant des changements de destination, voire des extensions limitées de bâtiments. Enfin, nous avons créé un mécanisme de transfert des droits à construire prenant le relais des transferts de coefficients d'occupation des sols (COS). Nous sommes allés aussi loin qu'il était possible et j'émettrai un avis négatif sur tous les amendements tendant à modifier l'équilibre obtenu en première lecture.

M. Daniel Dubois. – Au Congrès des maires, le Premier ministre et la ministre du logement avaient pris l'engagement de défendre l'amendement approuvé par le Sénat. Alors, pourquoi ne supprime-t-on pas dans le texte le « o » de Pluio ? Faisons-le, si nous sommes d'accord pour supprimer l'obligation ! Certes il faut une majorité qualifiée mais la procédure est complexe et les maires ruraux ne s'y retrouveront pas. Dans la Somme le taux de couverture en documents d'urbanisme est faible, cela n'empêche pas les élus de s'entendre pour mettre en place des PLUI. Aucune majorité qualifiée ne remplace la discussion entre les élus. Je comprends votre prudence à l'approche des sénatoriales. L'Assemblée nationale, elle,

s'en moque manifestement. Les engagements pris n'ont pas été tenus. Supprimons le caractère obligatoire !

MM. Alain Chatillon et Gérard César. – Très bien !

M. Daniel Dubois. – Les PLUI se mettent en place naturellement et les SCoT y contribueront.

Monsieur le président, vous aviez annoncé la création d'un groupe de travail sur la GUL, vous l'avez présidé, ses propositions sont intéressantes. Le texte de l'Assemblée nationale était squelettique : à présent, il est devenu indigeste et incompréhensible. La GUL devrait être universelle, elle ne l'est plus ; la couverture n'est valable que pendant dix-huit mois et les cautions n'ont pas été supprimées. Au final, on saisit mal l'intérêt du dispositif. Espérons que le Sénat dans sa sagesse fera des propositions. Nous interviendrons en séance.

M. Daniel Raoul, président. – Le groupe de travail s'est réuni hier en présence de la ministre. Philippe Dallier et Valérie Létard participaient à cette réunion.

M. Claude Dilain, rapporteur. – La GUL donne lieu à un malentendu. Le texte de l'Assemblée nationale reprend les préconisations du groupe de travail. Celui-ci a chargé son rapporteur Jacques Mézard de présenter un amendement pour améliorer encore la rédaction. La seule question en suspens est la caution. Le droit des contrats s'applique et la jurisprudence du Conseil constitutionnel est claire : le législateur ne peut y déroger hormis motif d'intérêt général majeur. Il y a donc un doute sur la constitutionnalité de la caution.

Quant à la couverture par la GUL, elle est valable pendant toute la durée du bail, mais les impayés sont pris en charge pendant dix-huit mois au maximum.

M. Gérard César. – Je salue le travail des rapporteurs. La position des députés sur les PLUI montre qu'ils ignorent tout des intercommunalités. Nous avons trouvé un accord avec la ministre, il a volé en éclats à l'Assemblée nationale. La ministre n'a pas tenu son engagement...

M. Daniel Raoul, président. – L'Assemblée nationale a adopté ce dispositif contre l'avis du gouvernement.

M. Gérard César. – La ministre n'a donc pas d'influence sur sa majorité ?

M. Daniel Raoul, président. – Ne vous est-il pas déjà arrivé de mettre en échec, sur un point précis, un gouvernement de votre majorité ?

M. Gérard César. – C'est rare ! Le transfert des PLU doit reposer sur le volontariat. Les députés ne connaissent pas les réalités locales. Présenterez-vous à nouveau l'amendement voté au Sénat, qui est un moindre mal ? Nous voterons contre chaque titre de ce texte et contre ce projet qui crée une usine à gaz.

M. Daniel Raoul, président. – Avez-vous consulté Philippe Dallier, membre de votre groupe, qui a participé au groupe de travail ? Il a, me semble-t-il, un autre point de vue. Je comprends votre réaction comme responsable de groupe politique, mais gardez-vous de positions excessives.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Le groupe socialiste votera le texte et contribuera à l'améliorer. Nous soutiendrons les positions du groupe de travail sur la GUL. Le texte sur les PLUI défendu devant l'Assemblée nationale par le Gouvernement était conforme à ses engagements devant nous, mais le groupe socialiste à l'Assemblée ne l'a pas entendu ainsi. Nous devons donc rétablir notre texte de compromis et rassembler la majorité la plus large possible, pour nous faire entendre de nos collègues députés !

Le groupe de travail sur la GUL a proposé un système mixte fondé sur une garantie des loyers minimale, plafonnée à hauteur du niveau du loyer de référence, pendant une période maximale de dix-huit mois, suffisante pour trouver une solution de relogement. Nous avons eu un débat sur les assurances. Ici, à la garantie de base gratuite peut s'ajouter une protection complémentaire, souscrite auprès d'une assurance ou d'une mutuelle. Les compagnies d'assurance ont été rassurées.

Je reste favorable à la suppression des cautions. Mais d'un point de vue constitutionnel, il n'est pas possible d'imposer aux contractants des contraintes exorbitantes sauf pour un motif d'intérêt général supérieur. Attention à ne pas trop tirer sur la corde, dans notre interprétation, car le Conseil constitutionnel nous sanctionnerait !

Je fais le pari que les propriétaires choisiront la GUL plutôt qu'une caution, car ils percevront immédiatement l'argent en cas d'impayés ; les mutuelles complémentaires offrent une garantie supérieure à la caution ; enfin, il est souvent difficile de récupérer la caution...

M. Claude Dilain, rapporteur. – Dans 60 % des cas la caution n'est pas applicable en raison de failles juridiques dans la rédaction du contrat.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Cela rend le système de la caution illusoire. Il deviendra résiduel et la GUL s'imposera progressivement, grâce à l'automatisme du versement, au recouvrement par le Trésor public, aux assurances complémentaires, à la simplicité des démarches. À titre personnel, je serais favorable à l'instauration d'une taxe sur les cautions, mais je soutiendrai les positions de mon groupe et du groupe de travail.

Le Sénat a l'opportunité de montrer qu'il a travaillé dans un esprit de convergence pour améliorer le dispositif. Dans le climat actuel il importe de valoriser notre travail législatif. Si nous réussissons à faire converger nos positions sur le PLUI ou sur la GUL, nous pourrions instaurer un rapport de force favorable, avec le soutien du gouvernement, en vue de la CMP.

M. Daniel Raoul, président. – Vous n'avez pas évoqué la gratuité.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – C'est un argument essentiel en effet !

Mme Mireille Schurch. – J'étais membre du groupe de travail sur la GUL. Je partage ses conclusions, mais je déplore que l'on renonce à son caractère obligatoire et que l'on maintienne la caution. La GUL a perdu son caractère universel. Elle ne couvre que les impayés du secteur privé, soit 1,8 %. Il faut l'étendre au secteur public où ils sont plus nombreux. Le dispositif est déséquilibré entre locataires et propriétaires. Les mauvais payeurs ne sont pas tous de mauvaise foi, et ceux qui sont frappés par des accidents de la vie ne seront pas protégés. Enfin le texte crée une sorte de fichier que les propriétaires pourront consulter pour savoir si un locataire a acquitté ses loyers au cours des deux dernières années.

M. Claude Dilain, co-rapporteur. – Je déposerai un amendement sur ce point.

Mme Mireille Schurch. – Pourquoi l'article 63 n'a-t-il pas été supprimé ? La ministre s'y était pourtant engagée...

M. Jean-Jacques Mirassou. – Ce n'est pas de son fait.

Mme Mireille Schurch. – Elle a été très imprudente. Elle s'est engagée devant nous avec l'aval du Premier ministre mais n'a pas pu obtenir de l'Assemblée nationale ce qu'elle avait promis. Certains députés semblent vouloir montrer que le Sénat n'est pas sérieux. Nous devons leur prouver le contraire. Chacun de nous dans son département se rend bien compte que le PLUI obligatoire heurte les élus. Ces dispositions ne sont pas bienvenues, à la veille des municipales et des sénatoriales. Et la règle de la majorité qualifiée fonctionne très bien.

En travaillant avec François Lamy, nous sommes arrivés à un heureux équilibre sur la politique de la ville et l'intercommunalité. Pourquoi cette méfiance vis-à-vis des élus locaux, notamment ruraux, taxés de consommer de l'espace rural, alors qu'ils sont déjà soumis aux SCoT ? C'est une faute politique. Ce point influencera notre vote final ; nous n'avons pas pu rédiger d'amendements, ayant reçu le texte il y a deux jours seulement... mais nous en présenterons en séance.

M. Bruno Retailleau. – Ce texte ne réglera pas la crise profonde du logement. Il comprend quelques avancées sur les logements insalubres loués par des marchands de sommeil. Cette nouvelle version est un désaveu pour la ministre. J'ai apprécié en revanche le plaidoyer de Marie-Noëlle Lienemann pour le travail du Sénat.

La GUL n'est plus un dispositif universel mais sélectif. Jusqu'où mutualiser sans déresponsabiliser, la question reste posée. Je songe aussi à l'impact sur les finances publiques. Une réforme de ce type aurait dû être expérimentée sur un territoire donné avant d'être élargie. Mme Cécile Duflot a été désavouée ; mais comment connaître la réalité sans expérimentation ?

Le PLUI passe mal. Quels que soient les bidouillages pour déterminer des seuils, une obligation reste posée, or elle n'est pas tenable du point de vue des libertés locales. La ministre s'est dévoyée, elle qui se faisait fort d'obtenir un compromis de l'Assemblée nationale. En définitive, ce sera un énième texte sur le logement qui ne résoudra rien.

M. Martial Bourquin. – En écoutant nos collègues sur le PLUI, je me demande si la seule solution ne serait pas de supprimer l'Assemblée nationale ! Or elle existe, et elle aura le dernier mot si nous ne trouvons pas de compromis.

Mme Mireille Schurch et M. Claude Bérît-Débat, rapporteur. – Eh oui !

M. Martial Bourquin. – Recherchons donc un compromis acceptable pour les territoires. Ou alors, si nous sommes mus par des considérations électorales, tenons-nous en à notre version, nous pourrions nous en vanter sur le terrain, mais l'Assemblée nationale aura le dernier mot. Le rapporteur a fait un énorme travail, et sa proposition est la bonne. La politique est un art du possible ; il faut mettre les rapporteurs et ceux qui siégeront à la CMP dans la meilleure position pour négocier. Soyons responsables. Conservons le bon accord que nous avons trouvé entre nous.

M. Jean-Jacques Mirassou. – En dépit des critiques – étranges venant de ceux qui pleurent à longueur de temps sur le sort des propriétaires victimes d'impayés – la GUL est

un dispositif puissamment novateur. Si vous la jugez insuffisante, pourquoi n'avoir pas inventé un dispositif plus intelligent dans les dix années précédentes ? En bon pragmatique, lorsque je vois une avancée, je l'accueille ! Certains préféreront la politique du pire, en supprimant les dispositions de l'Assemblée nationale et en faisant des procès d'intention à la ministre. Dommage ! Car plus nous serons nombreux à soutenir la position du rapporteur, plus la position du Sénat sera crédible. Mettons de côté les arrière-pensées, et construisons un rapport de forces.

M. Yannick Vaugrenard. – Nous n'arriverons pas à une solution idéale pour le logement avec un seul projet de loi ; nous partons de trop loin ! Il faudra avoir davantage recours à l'expérimentation que nous ne l'avons fait. Le PLUI pose la question de la bonne administration des collectivités territoriales. Avec le développement de l'intercommunalité, les maires n'ont plus le sentiment d'avoir une prise directe avec la réalité, alors qu'ils doivent répondre aux sollicitations de leurs administrés. L'intercommunalité ne pourra se développer que sur la confiance. L'accord que nous avons trouvé sur les 10 et 25 % reste le bon, malgré la mise en cause par certains députés de l'engagement politique pris par la ministre et le Premier ministre. Il faut continuer à soutenir la position du rapporteur. Je ne crois pas qu'un compromis soit possible avec les députés. Il faut au Sénat un vote massif, pour créer une pression politique importante.

M. Marc Daunis. – Certains moments sont importants dans la vie d'un parlementaire. Celui-ci en est un pour moi. En ce qui me concerne, il n'y aura pas de compromis sur le compromis. Nos collègues de l'UMP prétendent que si l'obligation est supprimée, tout ira bien. C'est faux ! Depuis la loi sur la réforme territoriale qu'ils ont votée...

M. Bruno Retailleau. – J'ai voté contre.

M. Marc Daunis. – ...les intercommunalités doivent couvrir le territoire et les membres d'un EPCI peuvent imposer, à la majorité qualifiée, un PLUI à certaines communes, à travers les SCoT. Un tiers des communes peut se voir imposer un PLUI dans le cadre légal actuel.

M. Bruno Retailleau. – C'est un argument spécieux. La loi actuelle ne pose pas d'obligation.

M. Daniel Dubois. – Exactement.

M. Marc Daunis. – Ce n'est pas spécieux, c'est la loi. La protection par les 10 % est un progrès considérable comparé à ce qui existe aujourd'hui. Nous savons qu'il faut éviter une approche brutale. Nous voterons donc en faveur de la position du rapporteur pour maintenir le compromis voté par le Sénat.

M. Jean-Claude Lenoir. – Ma position en première lecture était différente de celle du groupe UMP ; nous étions d'accord sur le fond avec les PLUI, mais non des PLUI obligatoires. J'ai pris une position tactique : si nous annulions purement et simplement le dispositif de l'Assemblée nationale, nous n'avions aucune chance d'arriver à un compromis. L'amendement du rapporteur est une contribution très positive. Je suis surpris que la ministre n'ait pas obtenu satisfaction : j'avais le sentiment qu'elle s'était avancée en connaissance de cause, visiblement ce n'est pas le cas et nous en prenons acte. Que pouvons-nous obtenir en CMP ? Il faut dialoguer ; la majorité a le devoir d'obtenir un compromis en CMP.

M. Marc Daunis. – Nous l’obtiendrons.

M. Jean-Claude Lenoir. – Je suis convaincu que vous trouverez des alliés dans l’opposition. Il faut construire une stratégie.

M. Claude Dilain, rapporteur. – L’hostilité qui se fait jour entre Assemblée nationale et Sénat m’inquiète en tant que citoyen. La collaboration avec le rapporteur pour l’Assemblée nationale, M. Daniel Goldberg a été parfaite, loyale, hier midi encore nous avons discuté d’un amendement sur les flexibles de gaz... J’ai eu la même impression sur la politique de la ville avec François Lamy. Il faut revenir à plus de sérénité.

Quant à la GUL, tout le monde pouvant en bénéficier, elle est bien universelle.

M. Bruno Retailleau. – Tous sauf les ménages ayant un taux d’effort supérieur à 50 %...

M. Claude Dilain, rapporteur. – Tous y auront accès. La GUL ne concerne pas seulement 1,7 % des cas, Madame Schurch, car elle ne couvre pas seulement les impayés. Aujourd’hui les propriétaires bailleurs demandent à 77 % une caution ; les vacances de loyers sont dues principalement à la peur des impayés. Du reste, les investisseurs institutionnels sont maintenant favorables à la GUL, après y avoir été hostiles : car ils pourront faire plus sereinement leur calcul de rentabilité ! Je suis, moi aussi, choqué par l’idée que les propriétaires puissent se renseigner sur les antécédents d’un candidat locataire. Je proposerai donc que ce soit le locataire qui fournisse une attestation d’éligibilité à la GUL, qu’il demandera à l’agence. La confidentialité sera respectée.

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – La ministre n’a pas tenu parole, s’écrient nos collègues : si, mais elle n’a pas obtenu gain de cause. N’avons-nous jamais, au Sénat, voté contre un amendement du gouvernement ?

Je propose de revenir à la position du Sénat sur le PLUI : 25 % des communes et 10 % de la population. J’ai bien entendu l’intervention de Jean-Claude Lenoir, selon laquelle la balle est dans le camp de la majorité pour faire passer cette proposition. Il faut en effet imposer un rapport de forces pour faire prévaloir notre position d’équilibre. Marc Daunis n’a pas tort : l’approche de l’intercommunalité a changé depuis la mise en place des SCoT dans tous les départements. Il convient de revenir au texte du Sénat sur ce point comme sur l’urbanisme commercial, en supprimant ce qui a été ajouté par l’Assemblée nationale.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article premier

M. Claude Dilain, rapporteur. – L’amendement n° 5 supprime, comme en première lecture, la possibilité pour le locataire de demander au bailleur de compléter l’état des lieux. J’y suis défavorable : il ne s’agit pas d’une obligation, puisque la demande peut être refusée, le locataire pouvant alors saisir la commission départementale de conciliation ; si la demande intervient plusieurs jours après l’établissement du premier état des lieux, le locataire doit justifier qu’une dégradation éventuelle a eu lieu avant son arrivée.

L’amendement n° 5 n’est pas adopté. Les amendements n°s 118, 119, 108 et 120 sont successivement adoptés.

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

Article 1^{er} bis A

L'amendement de précision n° 121 est adopté.

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

L'article 1^{er} bis B est adopté sans modification.

Article 1^{er} bis

L'amendement rédactionnel n° 111 est adopté.

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

Article 2

L'amendement rédactionnel n° 113 est adopté. L'amendement n° 39 est retiré.

M. Claude Dilain, rapporteur. – L'amendement n° 124 clarifie la procédure de suspension de la possibilité de congé en cas de procédure d'insalubrité ou de péril. C'est un amendement de clarification, mais très important.

L'amendement rédactionnel n° 124 est adopté. Les amendements rédactionnels n°s 109 et 122 sont également adoptés.

M. Claude Dilain, rapporteur. – L'amendement n° 123 supprime des dispositions inutiles.

L'amendement n° 123 est adopté.

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

Article 3

M. Claude Dilain, rapporteur. – Pour supprimer l'encadrement des loyers, les auteurs de l'amendement n° 2 suppriment également d'autres mesures importantes !

M. Daniel Raoul, président. – C'est une position politique...

M. Gérard César. – C'est une position politique mais aussi pratique.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Même Mme Merkel est pour l'encadrement !

L'amendement n° 2 n'est pas adopté. L'amendement rédactionnel n° 127 est adopté.

M. Claude Dilain, rapporteur. – L'amendement n° 207 établit des dispositions transitoires offrant un délai jusqu'au 31 décembre 2015 pour les observatoires locaux qui n'auraient pas les statuts *ad hoc*.

L'amendement n° 207 est adopté, ainsi que l'amendement de précision n° 114.

M. Claude Dilain, rapporteur. – Diminuer de 30 % un loyer sur la foi d'un simple bilan énergétique, qui n'est pas un acte de droit et dont la rigueur scientifique peut être contestée, ne me semble pas raisonnable. Retrait, sinon avis défavorable sur l'amendement n° 19.

M. Joël Labbé. – L'objectif est de compenser des charges plus importantes.

M. Claude Dilain, rapporteur. – J'ai bien compris, mais ce n'est pas possible.

L'amendement n° 19 n'est pas adopté. Les amendements rédactionnels n°s 129 et 128 sont adoptés.

M. Claude Dilain, rapporteur. – L'amendement n° 40 précise que c'est au bailleur de démontrer que le logement présente des caractéristiques réellement exceptionnelles, autorisant un complément de loyer. Avis favorable.

L'amendement n° 40 est adopté. Les amendements de coordination n°s 126 et 125 et l'amendement de précision n° 130 sont également adoptés.

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

Article 4

M. Claude Dilain, rapporteur. – L'amendement n° 159 supprime une mention inutile.

L'amendement n° 159 est adopté, ainsi que les amendements de coordination n°s 160 et 115.

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

L'article 4 quater demeure supprimé.

Article 5

L'amendement de coordination n° 112 est adopté.

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

L'article 5 bis est adopté sans modification.

Article 6 ter

M. Claude Dilain, rapporteur. – L'amendement n° 162 opère une clarification importante : louer un appartement en meublé touristique constitue bien un changement d'usage.

L'amendement de clarification n° 162 est adopté, ainsi que les amendements n°s 163 et 190.

L'article 6 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'article 6 sexies est adopté sans modification.

Article 8

M. Claude Dilain, rapporteur. – L'amendement de suppression n° 3 me surprend. On a d'abord reproché à la GUL la taxe qui l'accompagnait : celle-ci est supprimée. On a ensuite critiqué son coût : l'Inspection générale des finances le chiffre à 420 millions d'euros au grand maximum. On a voulu un dispositif progressif : on l'a eu. Je constate un acharnement à attaquer la GUL quelles que soient les améliorations qui lui sont apportées. Grâce au groupe de travail, nous avons marqué des points. La ministre l'a dit avec humour : elle doit avouer que nous avons bien travaillé, même si cela pourrait laisser entendre qu'elle-même avait mal préparé son projet... Cette nouvelle formule tient compte de vos critiques, je vous l'invite à la voter. D'autant que Jacques Mézard présentera un amendement pour prendre encore plus en compte les conclusions de notre groupe de travail.

L'amendement n° 3 n'est pas adopté. Les amendements n°s 91, 92, 90 et 93 sont successivement adoptés.

M. Claude Dilain, rapporteur. – L'amendement n° 94 autorise le bailleur à demander que les aides personnelles au logement lui soient versées en tiers payant.

L'amendement n° 94 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel n° 80.

M. Claude Dilain, rapporteur. – L'amendement n° 95 répond à la question de Mme Schurch. Pour que la GUL soit mise en route, il faut, dans la rédaction actuelle, que le propriétaire vérifie l'absence de dette du locataire à l'égard de l'agence et l'absence de fausse déclaration depuis au moins deux ans. Cela semble difficile et même dangereux du point de vue de la confidentialité. Nous proposons donc que le propriétaire soit couvert dès lors qu'il a reçu du locataire une attestation délivrée par l'agence.

Mme Mireille Schurch. – On interdira alors à un chômeur, endetté auprès de la GUL, de trouver par exemple un logement plus petit, car il ne pourra fournir l'attestation. Vous avez pris en compte les accidents de la vie ?

M. Claude Dilain, rapporteur. – Le locataire que vous prenez en exemple sera protégé par les exceptions prévues aux alinéas 20 et 21, autorisant la délivrance d'une attestation si le locataire endetté a signé un accord d'échelonnement ou si son cas est soumis à une commission de surendettement.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Seuls les gens de mauvaise foi seront bloqués.

M. Claude Dilain, rapporteur. – Le propriétaire ne saura pas que son locataire se situe dans une de ces deux situations.

L'amendement n° 95 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel n° 96.

M. Claude Dilain, rapporteur. – L'amendement n° 107 supprime une référence redondante avec l'alinéa 46.

M. Jean-Claude Lenoir. – Nous sommes d'accord avec la modulation du plafond de loyer selon la catégorie, la taille ; mais en termes de localisation, les choses peuvent évoluer. Une friche industrielle peut devenir un parc ; une station de métro peut arriver ; ou, à

l'inverse, une construction inesthétique peut au contraire boucher la vue. Comment actualiser ?

M. Claude Dilain, rapporteur. – Le loyer changera dans les conditions juridiques normales, au renouvellement du bail.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Vous confondez localisation et environnement. La localisation détermine le loyer de référence pris en compte par la GUL, tandis que l'environnement est un critère subjectif sur lequel les parties se mettent d'accord.

L'amendement n° 107 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel n° 81.

M. Claude Dilain, rapporteur. – L'amendement de précision n° 97 renvoie aux dispositions spécifiques aux meublés pour déterminer le loyer plafond pris en compte pour le calcul des aides de la GUL.

L'amendement n° 97 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel n° 82.

M. Claude Dilain, rapporteur. – L'amendement n° 87 supprime une mention prévoyant l'intervention d'un décret ou d'un décret en Conseil d'État.

L'amendement n° 87 est adopté.

M. Claude Dilain, rapporteur. – L'amendement n° 98 précise que l'aide de la GUL pourra être réduite pour les logements à usage mixte.

L'amendement n° 98 est adopté, ainsi que les amendements n°s 84, 86 et 83.

M. Claude Dilain, rapporteur. – Les députés ont précisé que le conseil d'administration de l'agence de la GUL serait composé de quatre collèges. L'amendement n° 88 prévoit une répartition égale entre sénateurs et députés dans le collège des parlementaires.

M. Jean-Claude Lenoir. – Et la parité ?

M. Claude Dilain, rapporteur. – Il y aura sans doute un amendement en séance sur le sujet.

L'amendement n° 88 est adopté.

L'amendement de précision n° 85 est adopté, ainsi que les amendements n°s 99 et 89.

M. Claude Dilain, rapporteur. – L'amendement n° 100 autorise l'agence à communiquer des données aux observatoires des loyers.

L'amendement n° 100 est adopté.

L'amendement de précision n° 101 est adopté.

M. Claude Dilain, rapporteur. – Les amendements n° 106 et 41 sont en discussion commune. Le premier précise les missions qui seront confiées aux centres de

gestion agréés. Les locataires seront ainsi informés par les centres de gestion des déclarations d'impayés de loyer et des voies de recours dont ils disposent.

Je ne suis pas sûr que le caractère non lucratif des centres de gestion agréés prévu par l'amendement n° 41 suffise à prévenir correctement les conflits d'intérêt.

L'amendement n°41 est retiré.

M. Daniel Dubois. – Qui prendra en charge le fonctionnement de ces centres de gestion ?

M. Claude Dilain, rapporteur. – Leur budget est inclus dans les 420 millions d'euros. L'alinéa 91 indique que l'agence de la GUL paiera.

Mme Valérie Létard. – Et les observatoires locaux ?

M. Claude Dilain, rapporteur. – Leur statut figure dans le texte.

L'amendement n° 106 est adopté, ainsi que les amendements n°s 102, 103 et 104.

M. Claude Dilain, rapporteur. – Le texte, pour éviter les effets d'aubaine, soumet l'adhésion à la GUL à un délai de carence de six mois. Cependant ce délai n'a pas vocation à s'appliquer en cas de renouvellement du bail : c'est l'objet de l'amendement n° 105.

L'amendement n° 105 est adopté.

M. Claude Dilain, rapporteur. – Nous en avons fini avec l'article 8. Tous les amendements, vous l'avez constaté, portent sur la forme ou apportent des précisions techniques. Les problèmes de fond étudiés par le groupe de travail seront examinés en séance, notamment avec l'amendement de Jacques Mézard.

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 9

L'amendement de cohérence n° 136 est adopté, ainsi que le n° 133.

M. Claude Dilain, rapporteur. – L'amendement n° 132 réécrit l'alinéa 39 pour préciser les dispositions relatives aux professionnels soumis à la loi Hoguet en matière de conflits d'intérêt : ils seront tenus d'informer leurs clients sur les liens qu'ils entretiennent avec les entreprises dont ils proposent les services.

M. Gérard César. – S'agit-il des conflits d'intérêt ?

M. Claude Dilain, rapporteur. – Tout à fait. Ces dispositions figuraient déjà dans le texte, mais la rédaction n'était pas très claire.

L'amendement n° 132 est adopté, ainsi que les amendements n°s 134, 135 et 137.

M. Claude Dilain, rapporteur. – L'amendement n° 138 traite de l'habitat indigne. L'agent immobilier pourra signaler au maire tout logement locatif relevant manifestement de cette catégorie.

M. Daniel Raoul, président. – Ce n'est pas une obligation mais une possibilité – mais aussi presque un devoir moral.

M. Claude Dilain, rapporteur. – Ce sera dans le code de déontologie. Les agences ne peuvent se montrer complices, même passivement.

L'amendement n° 138 est adopté.

M. Claude Dilain, rapporteur. – L'amendement n° 131 prévoit des sanctions en cas de non-respect des dispositions sur les conflits d'intérêt.

L'amendement n° 131 est adopté, de même que l'amendement rédactionnel n° 139.

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

Article 10 A

M. Claude Dilain, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 20 qui étend le champ d'application de la trêve hivernale aux personnes occupant des campements ou des abris de fortune, autrement dit des bidonvilles. L'Assemblée nationale et le Sénat ont beaucoup progressé en première lecture sur la trêve hivernale. Étendre ainsi ces dispositions ne me semble pas opportun : les expulsions sont souvent motivées par des raisons sanitaires, il ne faudrait pas, au prétexte de trêve, laisser les gens vivre dans des conditions dangereuses. Je l'ai vu à Clichy-sous-Bois.

M. Joël Labbé. – J'entends vos remarques, mais je maintiens mon amendement. Un tel campement, c'est toujours mieux que rien.

M. Claude Dilain, rapporteur. – Tout dépend de la façon dont on s'occupe des gens. Je passe régulièrement devant des bidonvilles de Clichy et quand je vois comment y vivent les enfants, mon cœur de pédiatre se serre.

L'amendement n° 20 n'est pas adopté.

Les articles 10A, 10B et 10 sont adoptés sans modification.

Article 12

L'amendement de coordination n° 167 est adopté.

M. Claude Dilain, rapporteur. – L'amendement n° 166 clarifie et harmonise les dispositions relatives au secret professionnel.

L'amendement n° 166 est adopté.

M. Claude Dilain, rapporteur. – L'amendement n° 42 améliore l'information des personnes hébergées. J'y suis très favorable.

L'amendement n° 42 est adopté.

L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'article 14 est adopté sans modification.

Article 18

M. Claude Dilain, rapporteur. – L'amendement n° 43 a déjà été présenté en première lecture et je n'y suis pas opposé sur le fond puisqu'il permet au juge de différer l'expulsion des personnes. En revanche, il conviendrait d'en retravailler la rédaction qui pose de gros problèmes juridiques. En l'état, j'y suis défavorable.

L'amendement n° 43 n'est pas adopté.

L'article 18 est adopté sans modification.

Article 21

M. Claude Dilain, rapporteur. – L'amendement n° 44 est intéressant sur le fond, mais j'ai quelques doutes sur sa rédaction, qu'il faudrait améliorer d'ici la séance. Retrait ou rejet.

L'amendement n° 44 n'est pas adopté.

M. Claude Dilain, rapporteur. – L'amendement n° 9 traite de la domiciliation et a donné lieu à divers cafouillages... Je préfère en rester à la rédaction de l'Assemblée nationale, conforme aux conclusions et préconisations du rapport de Jean-Louis Touraine et Valérie Létard.

M. Joël Labbé. – Je maintiens mon amendement car le problème est grave.

L'amendement n° 9 n'est pas adopté.

L'article 21 est adopté sans modifications.

Article 22

M. Claude Dilain, rapporteur. – L'amendement n° 165 concerne l'habitat participatif. De l'avis de ceux que j'ai consultés, les prix de cession doivent être limités au prix d'achat actualisé par la progression de l'indice de référence des loyers. « Tenir compte de » n'est pas suffisamment précis.

L'amendement n° 165 est adopté.

L'article 22 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Les articles 22 bis AA et 22 bis A sont adoptés sans modification.

Article 22 ter (pour coordination)

L'amendement de coordination n° 116 est adopté.

L'article 22 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 23

L'amendement rédactionnel n° 140 est adopté ainsi que l'amendement de précision n° 141.

L'article 23 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 24

L'amendement rédactionnel n° 142 est adopté.

L'article 24 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 25

L'amendement de coordination n° 143 est adopté.

L'article 25 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 26

M. Claude Dilain, rapporteur. – Il est donc prévu que l'assemblée générale de copropriété se prononce sur la souscription ou non d'un contrat d'assurance contre les risques de responsabilité civile. L'amendement n° 148 précise la majorité applicable au vote.

M. Daniel Raoul, président. – La majorité de l'article 24, la plus simple.

L'amendement n° 148 est adopté, ainsi que l'amendement de coordination n° 145.

M. Claude Dilain, rapporteur. – Comme en première lecture, l'amendement n° 6 interdit à l'assemblée générale de choisir une autre banque que celle retenue par le syndic. Avis défavorable.

M. Gérard César. – C'est un amendement de bon sens.

M. Claude Dilain, rapporteur. – Hélas non ! Cet amendement est contraire à mes convictions et à celles de Dominique Braye.

M. Gérard César. – Il faut laisser au syndic le libre choix de la banque.

M. Claude Dilain, rapporteur. – Non, c'est au syndicat des copropriétaires de choisir sa banque.

M. Gérard César. – Il y a peut-être confusion entre syndic et syndicat.

L'amendement n° 6 n'est pas adopté.

M. Claude Dilain, rapporteur. – L'Assemblée nationale a prévu, à juste titre, qu'en cas de décision de l'assemblée générale de déroger à l'obligation de compte séparé, le compte unique fasse apparaître dans les écritures de la banque un sous-compte individualisant les versements et prélèvements afférents au syndicat. L'amendement n° 147 oblige le syndic à transmettre au président du conseil syndical les relevés bancaires, et non seulement à les mettre à sa disposition.

L'amendement n° 147 est adopté, ainsi que les amendements n°s 146, 110 et 144.

L'article 26 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'article 26 bis A est adopté sans modification.

Article 27

L'amendement rédactionnel n° 149 est adopté.

M. Claude Dilain, rapporteur. – L'amendement n° 150 vise, c'est important pour éviter les catastrophes, à garantir les créances des travaux de restauration immobilière.

L'amendement n° 150 est adopté.

M. Claude Dilain, rapporteur. – L'amendement de précision n° 210 concerne les résidences de tourisme.

L'amendement n° 210 est adopté.

L'article 27 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 28

L'amendement de coordination n° 151 est adopté, ainsi que les amendements n°s 155, 152, 153 et 154.

L'article 28 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 30

L'amendement rédactionnel n° 156 est adopté.

L'article 30 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Les articles 31, 32 et 34 sont adoptés sans modification.

Article 36 bis

L'amendement rédactionnel n° 157 est adopté.

L'article 36 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 37

L'amendement de précision n° 117 est adopté.

M. Claude Dilain, rapporteur. – L'amendement n° 209 clarifie les conditions dans lesquelles les dettes sont liquidées dans le cadre de l'administration provisoire.

M. Bruno Sido. – Les professeurs de droits, dont feu Guy Carcassonne, ont souvent dénoncé l'emploi du terme « sans préjudice », qui ne sert à rien. Arrêtons d'alourdir les lois sans raison !

M. Claude Dilain, rapporteur. – Nous verrons en séance s’il faut rectifier cet amendement.

M. Daniel Raoul, président. – Par quelle expression voulez-vous remplacer le « sans préjudice » ?

M. Claude Dilain, rapporteur. – Il s’agit bien de préciser que la disposition est dérogatoire aux articles L. 615-7 à L. 615-10. Nous y reviendrons en séance.

L’amendement n° 209 est adopté.

L’amendement rédactionnel n° 158 est adopté.

L’article 37 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 38

L’amendement rédactionnel n° 161 est adopté.

L’article 38 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 41

L’amendement rédactionnel n° 173 est adopté.

L’article 41 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L’article 42 est adopté sans modification.

Article 43 (pour coordination)

M. Claude Dilain, rapporteur. – L’amendement n° 212 corrige une erreur de référence.

M. Bruno Sido. – Je remercie notre rapporteur d’avoir réécrit cette loi en bon français. On voit qu’elle a été rédigée à la hâte.

M. Claude Dilain, rapporteur. – Beaucoup d’amendements, à l’Assemblée nationale, ont été déposés en séance, nuitamment.

M. Daniel Raoul, président. – À l’Assemblée nationale, des amendements sont déposés au dernier moment, sans avoir été examinés par les commissions, ce qui nuit à la rigueur du travail. Au Sénat, ce ne serait pas possible.

M. Claude Bérît-Débat, rapporteur. – Nous sommes plus sérieux !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – A l’Assemblée nationale aussi les amendements doivent être examinés en commission, mais il est toléré qu’ils soient déposés au dernier moment. Je suis impressionnée de voir le nombre d’amendements rédactionnels que nous sommes obligés de voter en deuxième comme en première lecture !

M. Claude Dilain, rapporteur. – Nous améliorons le plus possible le texte en commission pour consacrer la séance publique aux questions de fond.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Pour avoir été de l'autre côté du miroir, lorsque j'étais ministre, je puis vous dire qu'il serait surtout bon que le Parlement empiète moins sur le domaine réglementaire mais se préoccupe davantage de contrôler les textes en relevant, afin de vérifier que l'esprit de la loi n'est pas détournée. Ce serait un changement radical pour nos institutions.

L'amendement n° 212 est adopté.

L'article 43 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 46 sexies A

L'amendement de précision n° 168 est adopté.

L'article 46 sexies A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 46 septies

M. Claude Dilain, rapporteur. – Il s'agit de l'autorisation de mise en location. L'amendement n° 169 vise à supprimer la résorption de l'habitat indécemment de la liste des motifs de refus. En effet, il convient d'aligner les motifs de refus sur ceux retenus pour l'autorisation préalable de division prévue à l'article 46 A sexies. Cette question n'est pas du ressort des pouvoirs de police administrative du maire.

L'amendement n° 169 est adopté.

L'amendement rédactionnel n°170 est adopté.

L'article 46 septies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 46 octies

L'amendement rédactionnel n° 171 est adopté.

L'article 46 octies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'article 46 nonies demeure supprimé.

Accès au logement et urbanisme rénové – Suite de l'examen du rapport et du texte de la commission

Au cours d'une seconde réunion, la commission poursuit l'examen du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi n° AN 1499 (XIVème législature) pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

M. Daniel Raoul, président. – Nous reprenons l'examen des amendements déposés sur le projet de loi Alur.

Article 47

L'amendement n° 45 est adopté, ainsi que l'amendement n° 211.

L'article 47 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 47 bis A

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – L'amendement n° 46 a été adopté par le Sénat, puis supprimé par l'Assemblée nationale. Avis favorable.

L'amendement n° 46 est adopté.

L'article 47 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 48

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – L'amendement n° 175 corrige une erreur matérielle ainsi que le n° 176.

Les amendements n° 175 et 176 sont adoptés.

L'article 48 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 49

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 38.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Nous avons vu cela en première lecture. Cet amendement répond à une mauvaise interprétation du droit européen faite par les députés. Il permettra aux organismes d'HLM de développer une activité de gestion de syndic de copropriété solidaire, sous réserve d'en tenir une comptabilité distincte.

L'amendement n° 38 est adopté.

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 24 déjà adopté par le Sénat avec avis favorable de la commission.

L'amendement n° 24 est adopté.

L'article 49 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'article 49 bis A est adopté sans modification, ainsi que l'article 49 bis BA et l'article 49 quinquies.

Article 50

L'amendement rédactionnel n° 177 est adopté.

L'article 50 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 52

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – Par l'amendement n° 48, M. Mercier entend autoriser deux collectivités à exercer une cotutelle sur un office public de l'habitat, afin de répondre au cas particulier de celui du Rhône. Avis favorable, quoique je voie mal la mise en œuvre concrète de cette cotutelle.

M. Jean-Claude Lenoir. – De telles situations pourront survenir, comme les récents propos du président de la République le laissent entendre.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – L'Ile-de-France n'est pas le Rhône, où les contours de la métropole ne coïncideront pas avec ceux du département.

M. Daniel Raoul, président. – L'avenir du département du Rhône semble limité.

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – Il demeure, notamment sa partie rurale. Il faudra néanmoins préciser le fonctionnement de cette cotutelle.

L'amendement n° 48 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° 178 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel n° 179.

L'article 52 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article additionnel après l'article 52

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – Je demeure défavorable à l'amendement n° 39 qui attribue au directeur d'office public de l'habitat les mêmes droits que ses salariés.

M. Daniel Raoul, président. – A l'heure actuelle, c'est déplacé.

L'amendement n° 36 n'est pas adopté.

L'article 54 quater demeure supprimé.

Article 55

L'amendement rédactionnel n° 189 est adopté.

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – L'amendement n° 180 précise le mode de calcul de la cotisation à la caisse de garantie du logement locatif social. L'amendement n° 187 modifie le calcul de la cotisation additionnelle.

L'amendement n° 180 est adopté, ainsi que l'amendement n° 187.

L'article 55 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'article 55 bis est adopté sans modification, ainsi que l'article 55 ter.

Article 57

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – Je reste défavorable à l'amendement n° 35, repoussé en première lecture, qui qualifie plus étroitement la prise illégale d'intérêt.

L'amendement n° 35 n'est pas adopté.

L'article 57 est adopté sans modification, de même que l'article 57 bis.

Article 58

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – Les amendements n°s 10 et 50, identiques, disposent que les schémas de cohérence territoriale (SCoT) prennent en compte des chartes départementales relatives à l'agriculture et à l'urbanisme. Il ne faut pas complexifier excessivement la hiérarchie des normes d'urbanisme. Ce n'est pas leur place.

M. Jean-Claude Lenoir. – Nous allons examiner en avril le projet de loi d'avenir de l'agriculture, dans lequel ces éléments figurent. Soyons cohérents.

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – Précisément : examinons ces amendements dans le cadre du projet de loi sur l'agriculture.

M. Joël Labbé. – En première lecture, l'on m'avait dit que la hiérarchie des normes empêchait d'examiner ces questions. Il y a pourtant un lien entre les deux lois. Les SCoT doivent prendre en compte les questions agricoles et alimentaires.

M. Gérard César. – Je partage l'avis de Jean-Claude Lenoir. La loi d'avenir de l'agriculture n'aborde pas les questions foncières et ne reviendra pas sur les SCoT. Préserver le foncier, c'est précisément l'objet des chartes départementales.

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – En tant qu'élus de terrain, vous savez que vous pouvez fixer des objectifs relatifs aux espaces agricoles dans les projets d'aménagement et de développement durable (PADD), à l'instar des enjeux commerciaux.

M. Joël Labbé. – Le but est de nous obliger, sur tout le territoire, à réfléchir aux questions agricoles et alimentaires.

M. Bruno Sido. – Pour les ministres, quels qu'ils soient, ce n'est jamais le bon texte et jamais le bon moment.

M. Daniel Raoul, président. – Ces chartes départementales n'ont pas de valeur normative. Mais nous sommes d'accord sur le fond.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Ne peut-on redéposer ces amendements en séance, en cherchant un moyen d'intégrer ces chartes dans la hiérarchie des normes ?

Les amendements n°s 10 et 50 ne sont pas adoptés.

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – L'amendement n° 11 impose la prise en compte par le SCoT du plan régional d'agriculture durable : même argument, même avis.

M. Joël Labbé. – Son but est le même que précédemment.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Prenons garde à la cohérence avec la loi d’avenir de l’agriculture.

L’amendement n° 11 n’est pas adopté.

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 25, déjà vu en première lecture.

L’amendement n° 25 n’est pas adopté.

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 26 : un compromis avait été trouvé en première lecture sur l’opposabilité des chartes de parc naturel ; ne le remettons pas en cause.

L’amendement n° 26 n’est pas adopté.

L’amendement rédactionnel n° 191 est adopté.

L’amendement n° 59 devient sans objet.

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – Avis défavorable au n° 12 qui multiplie les procédures d’avis : veut-on vraiment un choc de simplification ? De même pour l’amendement n° 13, analogue.

L’amendement n° 12 est retiré. L’amendement n° 13 n’est pas adopté.

L’amendement n° 51 n’est pas adopté.

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – Les n° 7 et 58 suppriment l’obligation pour un SCoT de couvrir au moins deux EPCI : avis favorable, comme en première lecture.

Les amendements n° 7 et 58 sont adoptés.

L’amendement n° 29 n’est pas adopté, non plus que les amendements n° 28, 56, 29 et 57.

L’amendement rédactionnel n° 192 est adopté.

L’amendement n° 14 n’est pas adopté, non plus que l’amendement n° 15.

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – L’amendement n° 195 supprime les dispositions réintroduites à l’article 58 relatives au volet commercial des SCoT. En première lecture, nous avons retiré la référence à l’urbanisme commercial, dans l’attente du projet de loi sur l’artisanat, le commerce et les très petites entreprises. Revenons au texte adopté en première lecture.

L’amendement n° 195 est adopté.

Les amendements n° 55, 30 et 31 deviennent sans objet.

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – L’amendement n° 49 est satisfait par la nouvelle rédaction de l’alinéa 171.

M. Daniel Raoul, président. – Compte tenu des délais d'examen de ce projet de loi, il est normal que certains ne soient pas au courant des dernières modifications.

L'amendement n° 49 n'est pas adopté.

L'amendement rédactionnel n° 193 est adopté.

L'article 58 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'article 58 ter est adopté sans modification, ainsi que l'article 59.

Article 61

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – Avis défavorable au n° 60, comme en première lecture.

L'amendement n° 60 n'est pas adopté.

L'article 61 est adopté sans modification.

Article 63

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – L'amendement n° 208 rétablit la rédaction adoptée par le Sénat en première lecture, notamment la minorité de blocage fixée à 25 % des communes et 10 % de la population.

M. Claude Dilain. – Bravo !

M. Bruno Sido. – Il serait plus raisonnable de supprimer cette disposition et de laisser les volontés s'exprimer sur le terrain.

L'amendement n° 208 est adopté.

Les amendements n^{os} 4, 32 et 61 deviennent sans objet.

L'amendement n° 63 n'est pas adopté, non plus que l'amendement n° 62.

L'article 63 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 64

L'amendement rédactionnel n° 196 est adopté.

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – Les députés ont introduit une conférence des maires en amont du processus d'élaboration du PLU intercommunal à l'issue de laquelle les modalités de la collaboration entre communes et intercommunalités sont formellement arrêtées. L'amendement n° 201 permet aux intercommunalités qui le souhaitent de définir les modalités précises de cette collaboration, et offre à celles qui ne le souhaitent pas une formule de collaboration plus souple.

M. Daniel Dubois. – Comment peut-on engager une réforme de cette nature sans engager les maires à en discuter ?

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – Ils pourront en discuter, car la réunion de la conférence des maires devient obligatoire. En revanche, ils auront la faculté de définir ou pas les modalités formelles de la collaboration entre la communauté et les communes.

L'amendement n° 201 est adopté.

L'amendement rédactionnel n° 199 est adopté.

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – Avis défavorable au n° 64 relatif au PLU intercommunal ayant valeur de schéma de secteur, comme en première lecture.

L'amendement n° 64 n'est pas adopté.

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – L'amendement n° 198 rétablit l'approbation finale du projet de PLU intercommunal à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, ainsi que le Sénat l'avait voté en première lecture.

L'amendement n° 198 est adopté.

L'amendement n° 78 rectifié devient sans objet.

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – L'amendement n° 197 rétablit la possibilité pour une commune d'adopter un PLU. C'est une mesure nécessaire et de bon sens, car nombre de communes possèdent et garderont à l'avenir la compétence PLU.

L'amendement n° 197 est adopté.

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – L'amendement n° 200 aligne la fréquence des analyses des résultats du PLU sur celle des bilans réalisés par PLH, soit tous les six ans et non tous les neuf ans, ainsi que cela avait adopté en première lecture.

M. Daniel Raoul, président. – Cette cohérence est indispensable.

L'amendement n° 200 est adopté.

L'amendement n° 67 n'est pas adopté, non plus que l'amendement n° 66.

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 47, comme en première lecture.

L'amendement n° 47 n'est pas adopté.

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – La rédaction proposée par l'amendement n° 65 rend l'alinéa 98 plus clair : avis favorable.

L'amendement n° 65 est adopté.

L'article 64 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'article 64 bis est adopté sans modification.

Article 65

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – L’amendement n° 16 charge les SCoT d’établir un projet alimentaire : avis défavorable, ainsi qu’au n° 17, analogue. Un SCoT est un document d’urbanisme !

M. Joël Labbé. – Cette disposition n’a rien de lourd.

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – A l’heure actuelle, rien n’empêche les PADD d’aborder ces thématiques.

L’amendement n° 16 n’est pas adopté, non plus que l’amendement n° 17.

M. Joël Labbé. – C’est très décevant.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Ces projets devaient-ils figurer dans le diagnostic des SCoT ?

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – Nous sommes sur un texte d’urbanisme : on ne peut intégrer ici tous ces éléments. Et à nouveau, rien n’empêche ceux qui veulent intégrer les questions alimentaires dans les PADD de le faire. Surcharger les SCoT revient à les exposer aux recours contentieux.

M. Joël Labbé. – Notre but était de mettre autour de la table tous les acteurs afin de réfléchir à l’avenir des territoires. Dans ma commune, cela a parfaitement fonctionné.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Certes, mais cela offrirait des prétextes – le sous-calibrage des besoins alimentaires par exemple – à toute demande d’annulation du SCoT.

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – La chambre d’agriculture de mon département contribue à l’achat de terres agricoles pour la formation des maraîchers, et toutes, sur notre territoire, sont attentives au développement agricole de notre pays.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Oui, il s’agit d’un changement culturel à accompagner.

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – L’amendement n° 202 réintroduit l’obligation pour le SCoT d’analyser le potentiel de densification des principaux secteurs à enjeux de son territoire, supprimée par l’Assemblée nationale.

L’amendement n° 202 est adopté.

Les amendements identiques n° 8 et 68 ne sont pas adoptés, non plus que les amendements identiques n° 18 et 54.

L’article 65 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 66

L’amendement rédactionnel n° 194 est adopté.

L’amendement n° 69 devient sans objet.

L'article 66 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 66 bis

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – L'amendement n° 188 est de cohérence.

L'amendement n° 188 est adopté.

L'article 66 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

L'article 67 bis demeure supprimé.

Article 68

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – Mon amendement n° 181 supprime à nouveau la distinction artificielle entre les établissements publics fonciers (EPF) locaux créés il y a moins de trois ans et les établissements plus anciens et pose le principe d'un accord des EPF locaux à la majorité des deux tiers dans tous les cas de superposition d'un EPF d'État.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Il faut une exception pour les métropoles. En Ile-de-France en particulier, un EPF régional pourrait s'ajouter à l'EPF d'État.

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – Elle est prévue pour les métropoles – Claude Dilain a apporté une réponse sur le cas de l'Ile de France. Pour le reste, il faut attendre la promulgation de la loi pour procéder aux coordinations nécessaires.

M. Bruno Retailleau. – D'accord pour éliminer le seuil de trois ans. Si nous revenons sur ce point avec la loi métropole, prévoyons une exception pour l'Ile-de-France.

M. Claude Dilain. – Une telle disposition est prévue.

Les amendements n° 181 et 21 rectifié sont adoptés.

L'amendement n° 22 devient sans objet.

L'article 68 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 68 bis (pour coordination)

L'amendement de coordination n° 174 est adopté.

L'article 68 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 69

Les amendements rédactionnels n° 182 et 183 sont successivement adoptés.

L'article 69 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 70

L'amendement rédactionnel n° 184 est adopté.

L'amendement de coordination n° 185 est adopté.

L'article 70 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 70 quater

Les amendements de suppression n^{os} 186 et 79 sont adoptés.

L'article 70 quater est supprimé.

Les articles 71 et 72 sont successivement adoptés sans modification.

Article 73

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 52 de Gérard César, comme aux suivants, qui reviennent sur l'équilibre obtenu en première lecture concernant les règles de construction en zones rurales. Les dispositions que nous avons votées répondent notamment aux demandes des élus de montagne. Restons-en à cette avancée obtenue ensemble.

L'amendement n° 52 est rejeté.

L'amendement n° 70 est rejeté.

M. Daniel Raoul, président. – J'ai présenté, à titre personnel, l'amendement n° 1, pour attirer l'attention sur les risques de contentieux dus aux notions d'extension, d'adaptation, de réfection des constructions agricoles existantes, signalés par l'ADCF (assemblée des communautés de France). Ces notions floues méritent d'être précisées...

M. Jean-Jacques Mirassou. – Nous les avons évoquées en première lecture...

M. Daniel Raoul, président. – Jusqu'où peut aller l'extension d'un bâtiment de ferme, pour y inclure des chambres d'hôte, le mettre aux normes thermiques ? Telle est la question...

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – Avis défavorable...

M. Jean-Claude Lenoir. – Il y a un loup !

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – De telles précisions relèvent du décret d'application. Qu'est-ce qu'une « extension mesurée » ? Combien de mètres carrés ? Posons la question au ministre...

M. Daniel Raoul, président. – Débat sémantique, mais aussi juridique : que signifient au juste « limitée », « mesurée » ? J'y reviendrai en séance...

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Nous sommes dans le domaine du décret, pas dans celui de la loi.

L'amendement n° 1 est rejeté.

L'amendement n° 53 est rejeté.

M. Claude Bérît-Débat, rapporteur. – Même avis défavorable à l'amendement n° 71 de M. Jarlier.

M. Daniel Raoul, président. – Il pose le même problème, qu'il faudra clarifier.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Tout dépend de la fonction agricole des bâtiments. Les normes européennes imposent par exemple d'agrandir les espaces réservés aux poules pondeuses... Renvoyons à un décret.

M. Claude Bérît-Débat, rapporteur. – Oui.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Demandons à la ministre d'associer des parlementaires à sa rédaction.

M. Jean-Jacques Mirassou. – Très bien !

M. Claude Bérît-Débat, rapporteur. – Nous pourrons le faire en séance.

M. Daniel Raoul, président. – Cet amendement et les deux suivants ont le même objet...

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Et la même origine !

L'amendement n° 71 est rejeté.

L'amendement n° 72 est rejeté.

M. Alain Bertrand. – M. Jarlier a raison !

L'amendement n° 73 est rejeté.

L'amendement n° 74 est rejeté.

M. Claude Bérît-Débat, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 33, qui maintient le COS, que nous avons supprimé.

L'amendement n° 33 est rejeté.

L'amendement de coordination n° 204 est adopté.

M. Claude Bérît-Débat, rapporteur. – L'amendement n° 203 rétablit la rédaction de l'alinéa 32. L'Assemblée nationale l'a réécrit, en se référant à la « mixité fonctionnelle »...

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Oh là !

M. Claude Bérît-Débat, rapporteur. – Je préfère distinguer les locaux destinés à des bureaux, à des commerces et ceux destinés à des activités de services...

L'amendement n° 203 est adopté.

L'article 73 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 74

L'amendement n° 34 est sans objet.

L'amendement rédactionnel n° 205 est adopté.

L'article 74 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 75

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – L'amendement n° 206 rétablit la rédaction de cet article que nous avons unanimement adoptée en première lecture.

L'amendement n° 206 est adopté.

L'article 75 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Les articles 76 A, 78, 78 bis et 84 sont successivement adoptés sans modification.

Article 84 bis

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – L'amendement n° 37 de MM. Vandierendonck et Fichet crée des zones de vigilance en matière de pollution. Nous l'avons voté. Les députés l'ont supprimé. Tenté de partager leur prudence quant à l'impact de ces dispositions, je m'en remets, à ce stade, à la sagesse de la commission...

Mme Marie-Noëlle Lienemann et M. Claude Dilain. – Ah !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Il s'agit des sites de pollution industrielle, en territoire urbain, ayant servi, par exemple, au stockage d'hydrocarbures. Je comprends la vigilance, mais elle peut avoir pour effet de retarder la mutation de ces terrains...

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – C'est parce que nous ignorons son impact que les députés l'ont supprimé.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – En Ile-de-France, si l'on veut construire des logements, il faut recourir à ces friches industrielles. Ces zones de vigilance ne doivent pas les mettre sous cloche.

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – La ministre avait donné un avis favorable au Sénat, de sagesse à l'Assemblée nationale...

M. Daniel Raoul, président. – ...à sa suppression !

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – ...ce qui révèle des difficultés.

M. Daniel Raoul, président. – En première lecture, cet article, porté par MM. Vandierendonck et Jean-Luc Fichet, rapporteur de la commission du développement durable, avait été adopté sur avis favorable du Gouvernement.

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – La prudence voudrait que nous donnions un avis défavorable en commission, et que nous approfondissions le débat en séance...

M. Claude Dilain. – M. Vandierendonck est favorable au redéploiement de ces friches vers l'habitat, afin d'éviter l'étalement urbain...

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – L'objectif de l'amendement est clair et louable et je le partage entièrement. La question porte sur les modalités et sur l'évaluation de l'impact. Il faut faire attention aux conséquences...

M. Claude Dilain. – C'est un vrai débat, où il convient de prendre parti.

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – Comme président de la communauté d'agglomération, j'ai acheté huit hectares d'anciens terrains militaires contaminés à l'arsenic, à l'époque, entre 300 000 et 400 000 francs. Leur dépollution coûterait 2 millions d'euros ! D'où mon avis de sagesse ! Réexaminons-le ensuite en fonction de ce que dira la ministre en séance.

M. Daniel Raoul, président. – Si nous le rejetons, il ne fera pas partie du texte de la commission.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Sommes-nous dans le domaine de compétence du ministère chargé de l'urbanisme ?

M. Daniel Raoul, président. – Oui.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Nous verrons en séance...

L'amendement n° 37 n'est pas adopté.

L'article 84 bis est maintenu supprimé.

Article 84 ter

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – L'amendement n° 172 est présenté par le Gouvernement. Nous avons, en première lecture, examiné un amendement tendant au même objectif, avec un avis défavorable de la commission. Je vous propose de faire de même.

M. Daniel Raoul, président. – Jacqueline Gourault a fait état des difficultés de fonctionnement entre le maire de la commune de Chambord et l'établissement public de Chambord. L'immeuble de la mairie est propriété de l'établissement public, ce qui n'est pas sans poser des problèmes de fonctionnement considérables. D'où la nécessité d'une convention entre le domaine national et la commune, objet de cet amendement, qui réaffirme aussi les pouvoirs du maire, faute de quoi le maire ne peut rien faire sur sa commune, entièrement située dans le périmètre du domaine...

M. Daniel Dubois. – Je suis favorable à l'amendement.

M. Jean-Claude Lenoir. – La question est beaucoup plus délicate qu'il n'y paraît...

M. Daniel Raoul, président. – Il y a en outre un problème de personnes...

M. Jean-Claude Lenoir. – ...dans lequel le législateur n'a pas à entrer. Je rappelle qu'en première lecture, le Gouvernement s'est opposé à un amendement déposé par

deux Sénateurs en séance. Une majorité au Sénat l'a adopté. Cela a provoqué une telle levée de boucliers à l'Assemblée nationale que son président s'en est mêlé, ainsi que le président de la commission des affaires économiques, si bien que le Gouvernement n'a pas déposé d'amendement à l'Assemblée nationale. Il y revient au Sénat, sans doute pour satisfaire quelques personnes. Cet amendement suscite une telle mobilisation, au-delà des clivages politiques, que nous sommes farouchement contre.

M. Daniel Raoul, président. – Il y a certains réseaux, auxquels Jean-Claude Lenoir a fait allusion...

M. Jean-Jacques Mirassou. – Ce n'est pas en tant que chasseur que je m'exprime...À l'évidence, cet amendement est un cavalier, destiné à régler l'acrimonie entre l'établissement public et la commune de Chambord. Selon l'exposé des motifs de l'amendement, celle-ci a saisi le Conseil d'État d'une question prioritaire de constitutionnalité. Ce dernier a statué le 13 décembre 2011 : l'absence de biens propres communaux ne prive nullement le maire des pouvoirs qu'il exerce et qui ne relèvent pas de la gestion domaniale. Une convention est en cours d'élaboration, sous l'égide du préfet. Cet amendement ne fera qu'apporter de la confusion...

M. Daniel Raoul, président. – Non.

M. Jean-Jacques Mirassou. – Sans doute y a-t-il des arrière-pensées, mais n'y entrons pas ! Sans doute la situation du maire de Chambord n'est-elle pas simple...

M. Jean-Claude Lenoir. – En effet !

M. Jean-Jacques Mirassou. – ...mais le problème ne sera pas réglé au détour de cette loi. La sagesse serait de rejeter cet amendement, parce que c'est un cavalier, plutôt que de donner un coup de pied à suivre en séance...N'interférons pas dans un arbitrage en cours...

M. Daniel Raoul, président. – Il ne s'agit pas d'un arbitrage !

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – Question préalable : dans ce projet de loi relatif à l'urbanisme et au logement, cette disposition est-elle à sa place ?

M. Jean-Jacques Mirassou. – Non !

M. Claude Bérit-Débat, rapporteur. – En effet ! Certes, une convention doit améliorer les choses, mais ce n'est pas à ce texte de régler le problème ! Cet amendement n'y a pas sa place.

M. Daniel Raoul, président. – La mention de la convention dans cet amendement, loin d'ajouter de la confusion, est utile pour régler les relations entre cet établissement public et le maire. Il faut trouver une solution. Il n'a pas son mot à dire...

M. Jean-Jacques Mirassou. – Il est membre, ainsi qu'un autre délégué de la commune, du conseil d'administration de l'établissement public...

Bien au-delà des considérations cynégétiques, c'est l'ensemble du projet de développement de l'établissement public qui est en jeu...

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Est-ce une question d’urbanisme ? Il est vrai que nous représentons les collectivités territoriales...

M. Daniel Raoul, président. – Eh oui !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Demandons au Gouvernement d’aboutir à une convention et, le cas échéant, d’utiliser un autre véhicule législatif. Ici, c’est un cavalier...

M. Claude Bérît-Débat, rapporteur. – Nous luttons contre !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Je ne suis pas hostile à l’amendement, mais il relève d’un autre texte, peut-être une proposition de loi...

M. Yannick Vaugrenard. – Je comprends le problème concret qui est posé, mais je m’étonne, au regard de l’objet de ce projet de loi, que notre commission, que le Sénat consacrent tant de temps et d’énergie à son examen. Nous risquons d’attirer l’attention de la presse satirique ! Cet amendement ressortit en effet à un autre texte. Il doit être rejeté ici...

MM. Jean-Claude Lenoir et Michel Bécot. – Très bien !

L’amendement n° 172 est rejeté.

M. Daniel Raoul, président. – Venons-en au vote sur l’ensemble du texte.

M. Jean-Claude Lenoir. – Le groupe UMP se réunira pour adopter une position globale, sinon commune ; en attendant, nous votons contre.

M. Jean-Jacques Mirassou. – Compte tenu de l’apport de cette deuxième lecture, nous voterons pour. Je ne reviens pas sur l’article 63. Que le Sénat démontre sa puissance de feu, pour éclairer la CMP !

M. Jean-Claude Lenoir. – Très bien !

M. Daniel Dubois. – Notre groupe se réunira lui aussi. Il y eu des évolutions, mais en l’état actuel, compte tenu du PLUI, nous votons contre.

M. Joël Labbé. – Notre groupe se réunira, mais j’anticipe : sans chantage ni marchandage, reconnaissons que ce texte marque une sacrée avancée structurelle. Sur l’agro-alimentaire, nous retravaillons certaines propositions, mais nous n’en faisons pas une condition de notre vote positif !

M. Alain Bertrand. – Le RDSE vote pour !

L’ensemble du projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

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

TITRE I^{ER}			
Chapitre I^{er}			
Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CÉSAR	5	Suppression de la possibilité pour le locataire de demander au bailleur de compléter l'état des lieux	Rejeté
M. DILAIN, rapporteur	118	Précision rédactionnelle	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	119	Précision rédactionnelle	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	108	Précision sur l'assurance habitation du locataire	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	120	Précision rédactionnelle	Adopté
Article 1^{er} bis A			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DILAIN, rapporteur	121	Précision rédactionnelle	Adopté
Article 1^{er} bis			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DILAIN, rapporteur	111	Précision rédactionnelle	Adopté
Article 2			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DILAIN, rapporteur	113	Coordination rédactionnelle	Adopté
Mme LIENEMANN	39	Fixation à trois mois minimum de l'indemnité payée par le bailleur en cas de congé ne présentant pas de caractère réel et sérieux	Retiré
M. DILAIN, rapporteur	124	Clarification de la procédure prévue de suspension de la possibilité de congé en cas de procédure d'insalubrité ou de péril	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	109	Précision rédactionnelle	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	122	Précision rédactionnelle	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	123	Suppression de dispositions inutiles.	Adopté

Article 3			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CÉSAR	2	Suppression de l'article	Rejeté
M. DILAIN, rapporteur	127	Précision rédactionnelle	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	207	Disposition transitoire relative aux observatoires des loyers	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	114	Précision rédactionnelle	Adopté
M. LABBÉ	19	Plafonnement du loyer des logements de mauvaise qualité énergétique à 70 % du loyer médian de référence	Rejeté
M. DILAIN, rapporteur	129	Coordination et harmonisation rédactionnelle	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	128	Précision rédactionnelle	Adopté
Mme LIENEMANN	40	Justification par le bailleur, en cas de contestation, que le logement présente des caractéristiques justifiant le complément de loyer exceptionnel	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	126	Coordination rédactionnelle	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	125	Coordination rédactionnelle	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	130	Correction d'une erreur de référence	Adopté
Article 4			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DILAIN, rapporteur	159	Suppression d'une mention inutile	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	160	Coordination avec une disposition introduite à l'article 2 pour les logements nus	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	115	Coordination rédactionnelle	Adopté
Article 5			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DILAIN, rapporteur	112	Coordination rédactionnelle	Adopté

Article 6 ter			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DILAIN, rapporteur	162	Clarification rédactionnelle	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	163	Précision rédactionnelle	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	190	Clarification et coordination	Adopté
Chapitre II			
Article 8			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CÉSAR	3	Suppression de l'article.	Rejeté
M. DILAIN, rapporteur	91	Précision rédactionnelle	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	92	Précision rédactionnelle	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	90	Précision rédactionnelle	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	93	Coordination rédactionnelle	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	94	Demande par le bailleur souhaitant bénéficier de la GUL du versement des aides personnelles au logement en tiers payant	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	80	Précision rédactionnelle	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	95	Remise au locataire d'un justificatif d'éligibilité à la GUL.	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	96	Précision rédactionnelle	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	107	Suppression d'une référence redondante et précision sur les critères de modulation du plafond de loyer	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	81	Précision rédactionnelle et de coordination	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	97	Précision pour renvoyer aux dispositions spécifiques aux meublés en ce qui concerne le loyer plafond pris en compte pour le calcul des aides de la GUL	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	82	Précision rédactionnelle	Adopté

M. DILAIN, rapporteur	87	Suppression d'une mention avec l'alinéa 46 qui prévoit l'intervention d'un décret et d'un décret en Conseil d'État	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	98	Réduction de l'aide de la GUL pour les logements à usage mixte	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	84	Harmonisation rédactionnelle	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	86	Précision rédactionnelle	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	83	Précision rédactionnelle	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	88	Représentation à parité des députés et des sénateurs au sein du collège des parlementaires.	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	85	Précision rédactionnelle	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	99	Fonctionnement du comité des sanctions	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	89	Précision rédactionnelle	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	100	Possibilité pour l'agence de communiquer des données aux observatoires des loyers	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	101	Précision rédactionnelle	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	106	Précision des missions des organismes agréés	Adopté
Mme LIENEMANN	41	Précision que les centres de gestion agréés de la GUL doivent être des organismes à but non lucratif	Retiré
M. DILAIN, rapporteur	102	Précision rédactionnelle	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	103	Précision rédactionnelle	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	104	Précision rédactionnelle	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	105	Non application du délai de carence pour un contrat déjà déclaré pour le bénéfice de la GUL	Adopté
Chapitre III			
Article 9			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DILAIN, rapporteur	136	Cohérence rédactionnelle	Adopté

M. DILAIN, rapporteur	133	Coordination rédactionnelle	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	132	Clarification des règles relatives aux conflits d'intérêt des professionnels soumis à la "loi Hoguet"	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	134	Clarification rédactionnelle	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	135	Précision rédactionnelle	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	137	Précision rédactionnelle	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	138	Possibilité pour l'agent immobilier de saisir le maire du cas de tout logement manifestement indigne	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	131	Sanction en cas de non respect des dispositions sur les conflits d'intérêt.	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	139	Correction rédactionnelle.	Adopté
Chapitre IV			
Section 1			
Article 10 A			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LABBÉ	20	Extension du champ d'application de la trêve hivernale aux personnes occupant des campements ou des abris de fortune.	Rejeté
Article 12			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DILAIN, rapporteur	167	Coordination	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	166	Clarification des dispositions relatives au secret professionnel, dans l'intérêt des personnes ayant recours au dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement.	Adopté
Mme LIENEMANN	42	Amélioration du droit à l'information pour les personnes hébergées.	Adopté
Section 2			
Article 18			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme LIENEMANN	43	Possibilité pour la commission de médiation départementale de saisir le juge en vue de demander la suspension des mesures d'expulsion.	Rejeté

Section 3			
Article 21			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme LIENEMANN	44	Adjonction aux motifs de demande de domiciliation, de l'exercice de recours administratifs ou juridictionnels	Rejeté
M. LABBÉ	9	Unification des trois régimes de domiciliation	Rejeté
Chapitre VI			
Article 22			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DILAIN, rapporteur	165	Encadrement du prix maximal de cession des parts sociales de sociétés d'habitat participatif, dans un but non spéculatif.	Adopté
Article 22 ter			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DILAIN, rapporteur	116	Pour coordination. Suppression d'une disposition redondante	Adopté
TITRE II			
Chapitre I ^{ER}			
Article 23			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DILAIN, rapporteur	140	Précision rédactionnelle	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	141	Transmission des informations du registre aux collectivités publiques à leur demande.	Adopté
Article 24			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DILAIN, rapporteur	142	Correction d'une erreur de référence	Adopté

Section 2			
Article 25			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DILAIN, rapporteur	143	Coordination rédactionnelle	Adopté
Section 3			
Article 26			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DILAIN, rapporteur	148	Précision de la majorité nécessaire pour que l'assemblée générale souscrire un contrat d'assurance contre les risques de responsabilité civile	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	145	Coordination rédactionnelle	Adopté
M. CÉSAR	6	Suppression de la possibilité pour l'assemblée générale de choisir le compte du syndicat dans une autre banque que celle choisie par le syndic	Rejeté
M. DILAIN, rapporteur	147	Obligation pour le syndic de transmettre au président du conseil syndical les relevés bancaires du sous-compte.	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	146	Suppression d'une disposition redondante	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	110	Clarification rédactionnelle	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	144	Coordination rédactionnelle	Adopté
Section 4			
Article 27			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DILAIN, rapporteur	149	Clarification rédactionnelle	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	150	Couverture par le privilège immobilier spécial des créances afférentes aux travaux de restauration immobilière.	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	210	Précision des dispositions relatives aux résidences de tourisme	Adopté

Article 28			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DILAIN, rapporteur	151	Coordination rédactionnelle	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	155	Précision rédactionnelle	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	152	Coordination rédactionnelle	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	153	Coordination rédactionnelle	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	154	Coordination rédactionnelle	Adopté
Chapitre II			
Section 2			
Article 30			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DILAIN, rapporteur	156	Coordination rédactionnelle	Adopté
Section 3			
Article 36 bis			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DILAIN, rapporteur	157	Coordination rédactionnelle	Adopté
Section 4			
Article 37			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DILAIN, rapporteur	117	Précision rédactionnelle	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	209	Clarification des conditions dans lesquelles les dettes sont liquidées dans le cadre de l'administration provisoire	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	158	Précision rédactionnelle	Adopté

Article 38			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DILAIN, rapporteur	161	Coordination rédactionnelle	Adopté
Chapitre III			
Section 1			
Article 41			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DILAIN, rapporteur	173	Simplification rédactionnelle.	Adopté
Section 1 bis			
Article 43			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DILAIN, rapporteur	212	Pour coordination. Rectification d'une erreur de référence.	Adopté
Article 46 sexies A			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DILAIN, rapporteur	168	Précision rédactionnelle.	Adopté
Article 46 septies			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DILAIN, rapporteur	169	Suppression de la référence à la résorption de l'habitat indécents dans les motifs pouvant fonder un refus d'une autorisation de mise en location.	Adopté
M. DILAIN, rapporteur	170	Ajustements rédactionnels.	Adopté
Article 46 octies			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. DILAIN, rapporteur	171	Précision rédactionnelle.	Adopté

TITRE III			
Chapitre I^{ER}			
Article 47			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme LIENEMANN	45	Participation des associations de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement au comité d'orientation sur le système national d'enregistrement.	Adopté
M. BÉRIT-DÉBAT, rapporteur	211	Limitation par décret du montant de certaines dépenses déduites des ressources prises en compte pour l'attribution d'un logement social.	Adopté
Article 47 bis A			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme LIENEMANN	46	Précision sur les garanties d'organisation de la commission d'attribution fonctionnant sous une forme numérique	Adopté
Chapitre II			
Article 48			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BÉRIT-DÉBAT, rapporteur	175	Correction d'une erreur matérielle.	Adopté
M. BÉRIT-DÉBAT, rapporteur	176	Rectification matérielle à la suite d'une renumérotation de l'article L.422-7 du code de la construction et de l'habitation.	Adopté
Chapitre III			
Article 49			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme LIENEMANN	38	Possibilité pour les organismes d'HLM qui le souhaitent de développer une activité de syndic solidaire.	Adopté
Mme LIENEMANN	24	Expérimentation de la vente à des personnes privées de logements construits par les bailleurs sociaux sur des terrains libérés par la loi de janvier 2013.	Adopté
Article 50			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BÉRIT-DÉBAT, rapporteur	177	Correction de référence par coordination juridique.	Adopté

Article 52			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MERCIER	48	Possibilité pour deux collectivités d'exercer une co tutelle sur un office public de l'habitat	Adopté
M. BÉRIT-DÉBAT, rapporteur	178	Correction de référence par coordination juridique.	Adopté
M. BÉRIT-DÉBAT, rapporteur	179	Correction de référence par coordination juridique.	Adopté
Article additionnel après Article 52			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MARSEILLE	36	Attribution au directeur d'office public de l'habitat des mêmes droits que les salariés de l'office	Rejeté
Section 2			
Article 55			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BÉRIT-DÉBAT, rapporteur	189	Correction dans l'insertion d'un alinéa.	Adopté
M. BÉRIT-DÉBAT, rapporteur	180	Précision sur le mode de calcul de l'assiette de cotisation de la CGLLS, notamment de la prise en compte des indemnités d'occupation effectivement versées.	Adopté
M. BÉRIT-DÉBAT, rapporteur	187	Prise en compte de la part fixe de la cotisation additionnelle pour le calcul de la fraction affectée au fond de péréquation	Adopté
Chapitre V			
Article 57			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MARSEILLE	35	Précision sur le périmètre de la prise illégale d'intérêt des dirigeants des CIL	Rejeté
TITRE IV			
Chapitre I ^{ER}			
Article 58			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LABBÉ	10	Prise en compte des chartes départementales relatives à l'agriculture et à l'urbanisme	Rejeté
M. CÉSAR	50	Prise en compte des charges départementales relatives à l'agriculture et à l'urbanisme	Rejeté
M. LABBÉ	11	Prise en compte du plan régional d'agriculture durable	Rejeté

M. HUSSON	25	Délibération sur l'opportunité de mettre le PLU en compatibilité avec le SCoT	Rejeté
M. HUSSON	26	Opposabilité des chartes de parc naturel	Rejeté
M. BÉRIT-DÉBAT, rapporteur	191	Amendement rédactionnel	Adopté
M. JARLIER	59	Maintien de la possibilité d'élaborer des schémas de secteur	Satisfait ou sans objet
M. LABBÉ	12	Conditions de dérogation à la règle de l'urbanisation limitée.	Retiré
M. LABBÉ	13	Conditions de dérogation à la règle de l'urbanisation limitée.	Rejeté
M. CÉSAR	51	Maintien de l'avis de la Chambre départementale de l'agriculture	Rejeté
M. CÉSAR	7	Périmètre des SCoT	Adopté
M. JARLIER	58		Adopté
M. HUSSON	27	Possibilité pour une charte de parc naturel régional de faire office de SCoT	Rejeté
M. HUSSON	28	Maintien en vigueur des dispositions du SCoT sur le territoire d'une commune qui s'en retire	Rejeté
M. JARLIER	56	Dérogation à la règle de l'urbanisation limitée	Rejeté
M. HUSSON	29	Dérogation à la règle de l'urbanisation limitée.	Rejeté
M. JARLIER	57	Dérogation à la règle de l'urbanisation limitée.	Rejeté
M. BÉRIT-DÉBAT, rapporteur	192	Correction de références	Adopté
M. LABBÉ	14	Avis recueilli lors de l'élaboration d'un SCoT.	Rejeté
M. LABBÉ	15	Débat sur les orientations du PADD du SCoT	Rejeté
M. BÉRIT-DÉBAT, rapporteur	195	Suppression des dispositions relatives à l'urbanisme commercial	Adopté
M. VANDIERENDONCK	55	Volet commercial des SCoT	Satisfait ou sans objet
M. HUSSON	30	Avis du SCoT pour certaines autorisations d'urbanisme	Satisfait ou sans objet
M. HUSSON	31	Dispositions transitoires concernant l'article L.122-1-9	Satisfait ou sans objet
M. CÉSAR	49	Définition des points de retrait dans la réglementation sur les Drive	Rejeté
M. BÉRIT-DÉBAT, rapporteur	193	Correction de références	Adopté

Chapitre II			
Section 3			
Article 61			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. JARLIER	60	Définition du seuil de désengagement des services de l'Etat pour l'instruction des demandes d'urbanisme.	Rejeté
Section 5			
Article 63			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BÉRIT-DÉBAT, rapporteur	208	Rétablissement des dispositions sur le transfert de la compétence PLU voté par le Sénat en 1 ^{ère} lecture	Adopté
M. CÉSAR	4	Suppression de l'article 63	Satisfait ou sans objet
M. MARSEILLE	32	Procédure de transfert de la compétence PLU	Satisfait ou sans objet
M. JARLIER	61	Seuil de la minorité de blocage pour le transfert de la compétence PLU	Satisfait ou sans objet
M. JARLIER	63	Compétence pour élaborer un PSMV	Rejeté
M. JARLIER	62	Evolution des PLU communaux après transfert de la compétence PLU	Rejeté
Article 64			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BÉRIT-DÉBAT, rapporteur	196	Amendement rédactionnel	Adopté
M. BÉRIT-DÉBAT, rapporteur	201	Modalités de collaboration entre les communes et la communauté pour élaborer le PLU	Adopté
M. BÉRIT-DÉBAT, rapporteur	199	Inclusion des syndicats d'agglomérations nouvelles dans la liste des personnes publiques associées.	Adopté
M. JARLIER	64	PLU valant schéma de secteur.	Rejeté
M. BÉRIT-DÉBAT, rapporteur	198	Conditions d'approbation du PLU intercommunal	Adopté
M. JARLIER	78	Approbation du PLU intercommunal à la majorité des deux-tiers	Satisfait ou sans objet
M. BÉRIT-DÉBAT, rapporteur	197	Maintien de la possibilité d'approuver le PLU communal.	Adopté

M. BÉRIT-DÉBAT, rapporteur	200	Evaluation du PLU tous les six ans	Adopté
M. JARLIER	67	Délibération sur l'opportunité du maintien ou de l'évolution des zones à urbaniser existantes.	Rejeté
M. JARLIER	66	Application de l'article L.600-7 à la modification des documents d'urbanisme	Rejeté
M. VANDIERENDONCK	47	Dématérialisation des procédures d'élaboration des documents d'urbanisme	Rejeté
M. JARLIER	65	Rédaction de l'alinéa 98	Adopté
Chapitre III			
Article 65			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. LABBÉ	16	Élaboration d'un projet alimentaire par le SCoT.	Rejeté
M. LABBÉ	17	Élaboration d'un projet agricole par le SCoT.	Rejeté
M. BÉRIT-DÉBAT, rapporteur	202	Analyse du potentiel de densification par le SCoT	Adopté
M. CÉSAR	8	Suppression de l'obligation d'une révision du PLU avant l'ouverture à l'urbanisation des zones AU créées depuis 9 ans.	Rejeté
M. JARLIER	68	Suppression de l'obligation d'une révision du PLU avant l'ouverture à l'urbanisation des zones AU créées depuis 9 ans.	Rejeté
M. LABBÉ	18	Nouvelle rédaction de l'alinéa 15	Rejeté
M. CÉSAR	54	Nouvelle rédaction de l'alinéa 15	Rejeté
Article 66			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BÉRIT-DÉBAT, rapporteur	194	Réécriture de l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme	Adopté
M. JARLIER	69	PLU valant schéma de secteur.	Satisfait ou sans objet
Article 66 bis			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BÉRIT-DÉBAT, rapporteur	188	Pour coordination - Suppression d'une référence afin d'éviter un doublon dans la version consolidée de l'article L. 135 B du livre des procédures fiscales	Adopté

Chapitre IV			
Section 1			
Article 68			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BÉRIT-DÉBAT, rapporteur	181	Conditions de superposition d'un EPF d'Etat avec un EPF local	Adopté
M. VAUGRENARD	21	Conditions de superposition d'un EPF d'Etat avec un EPF local.	Adopté avec modification
M. VAUGRENARD	22	Conditions de superposition d'un APF d'Etat avec un EPF local.	Satisfait ou sans objet
Article 68 bis			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BÉRIT-DÉBAT, rapporteur	174	Pour coordination - Coordinations au sein du code général des impôts	Adopté
Section 2			
Article 69			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BÉRIT-DÉBAT, rapporteur	182	Cohérence rédactionnelle	Adopté
M. BÉRIT-DÉBAT, rapporteur	183	Précisions rédactionnelles	Adopté
Section 3			
Article 70			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BÉRIT-DÉBAT, rapporteur	184	Rectifications rédactionnelles et de coordination	Adopté
M. BÉRIT-DÉBAT, rapporteur	185	Coordination juridique	Adopté
Article 70 quater			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BÉRIT-DÉBAT, rapporteur	186	Formalités de publicité foncière applicables aux cessions de parts de SCI.	Adopté
M. CÉSAR	79	Formalités de publicité foncière applicables aux cessions de parts de SCI.	Adopté

Section 5			
Article 73			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CÉSAR	52	Constructions autorisées dans les zones pastillées	Rejeté
M. JARLIER	70	Pastillage en zones agricoles, naturelles ou forestières	Rejeté
M. RAOUL	1	Possibilité d'extension mesurée pour les bâtiments situés en zone agricole, naturelle ou forestière.	Rejeté
M. CÉSAR	53	Possibilité d'extension mesurée des constructions existantes dans les zones agricoles, naturelles ou forestières	Rejeté
M. JARLIER	71	Identification des bâtiments disposant d'une capacité d'extension limitée en zone agricole	Rejeté
M. JARLIER	72	méthode d'identification des bâtiments disposant d'une possibilité de changement de destination en zone agricole	Rejeté
M. JARLIER	73	Rôle consultatif simple de la CDCEA pour les changements de destination en zone agricole	Rejeté
M. JARLIER	74	Changement de destination des bâtiments dans les zones naturelles	Rejeté
M. MARSEILLE	33	Maintien du coefficient d'occupation des sols.	Rejeté
M. BÉRIT-DÉBAT, rapporteur	204	Correction de références	Adopté
M. BÉRIT-DÉBAT, rapporteur	203		Adopté
Article 74			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. MARSEILLE	34	Coordination rédactionnelle avec un amendement précédent	Satisfait ou sans objet
M. BÉRIT-DÉBAT, rapporteur	205	Amendement rédactionnel	Adopté
Section 6			
Article 75			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. BÉRIT-DÉBAT, rapporteur	206	Conditions du maintien en vigueur d'un cahier des charges de lotissement	Adopté
Chapitre VI			

Article 84 bis			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. VANDIERENDONCK	37	Création de zones de vigilance en matière de pollution.	Rejeté
Article 84 ter			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Le Gouvernement	172	Relations entre la commune et le domaine public de l'État de Chambord	Rejeté

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE**Mercredi 22 janvier 2014****- Présidence de M. Jean-Louis Carrère, président -****Ratification de l'accord cadre entre la France et l'Espagne sur la coopération sanitaire transfrontalière – Examen du rapport et du texte de la commission**

La commission examine le rapport de M. Raymond Couderc et le texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 698 (2012-2013) autorisant la ratification de l'accord cadre entre la République française et le Royaume d'Espagne sur la coopération sanitaire transfrontalière.

M. Raymond Couderc, rapporteur. – La coopération transfrontalière avec l'Espagne s'est développée depuis son adhésion à l'Union européenne en 1986.

Dans le domaine de la santé, toutefois, ces actions apparaissent moins nombreuses et plus ponctuelles que dans d'autres domaines, comme l'énergie ou les transports, ainsi qu'en témoigne l'ouverture récente de la ligne de TGV entre Barcelone et Paris.

L'accord cadre, signé le 27 juin 2008, sur la coopération sanitaire transfrontalière, complète les dispositifs mis en place localement et donne un cadre permettant d'assurer une couverture adéquate de l'offre de soins. Des conventions bilatérales comparables ont été conclues avec la Belgique et l'Allemagne, il y a déjà quelques années.

Le projet de loi autorisant sa ratification qui nous est soumis aujourd'hui a été adopté par l'Assemblée nationale le 27 juin 2013.

Ces conventions sont d'autant plus importantes pour la population des zones enclavées. Ainsi dans les Pyrénées, la géographie des lieux, le réseau routier et les conditions météorologiques rendent-ils parfois les installations sanitaires d'un des deux pays plus accessibles aux habitants de l'autre pays. Elles permettent aussi, par l'organisation de la complémentarité des soins, d'éviter une duplication des moyens disponibles.

S'il est difficile de disposer d'une vue d'ensemble des initiatives plus ou moins formalisées, prises au plan local, on notera l'existence :

- d'un accord bilatéral permettant la prise en charge de patients andorrans au sein d'établissements de santé français et une convention de coopération conclue entre l'hôpital d'Andorre et le centre hospitalier du Val d'Ariège ;
- d'une convention signée en 2002 entre le centre hospitalier de Perpignan et l'hôpital Fondation de Puigcerdà pour la mise en œuvre des services d'urgence suivie d'une convention de tiers-payant.

Parallèlement était lancé en janvier 2003, à l'initiative des collectivités territoriales, le projet de création d'un hôpital transfrontalier pour la Cerdagne, à Puigcerdà. Cet établissement, dont la construction est achevée, devrait ouvrir ses portes au cours du premier semestre 2014. Je m'attarde sur ce projet car il constitue une illustration concrète.

Il apportera une réponse globale en matière d'offre sanitaire, à la fois pour la population habitant à l'année et pour les résidents saisonniers, ce qui est important dans une zone touristique.

Le nouvel hôpital disposera de 71 lits et d'un plateau technique équipé notamment de 2 blocs opératoires, 2 salles d'accouchement, 10 postes de dialyse, radiologie, laboratoires, lits de soins intensifs, et d'équipements de télémedecine. Il pourra prendre en charge les urgences, ainsi que les séjours aigus, les soins primaires, des soins de long séjour et des soins à domicile.

Cette structure constituera le noyau dur de l'offre de soins pour les populations des deux Cerdagne et du Capcir. Elle sera complétée par un pôle gériatrique, regroupant deux établissements côté français.

Sur le plan juridique, la constitution d'un groupement européen de coopération territoriale (GECT) - nouvel instrument juridique visant à faciliter les démarches de coopération entre États membres mis en place par l'Union européenne, dans le cadre de la programmation 2007-2013 de la politique de cohésion - a été retenue, ce qui est une première en matière médicale.

Il ne faut pas pour autant se dissimuler les difficultés auxquelles se heurtent de tels projets. Elles sont la conséquence de la complexité des procédures administratives et financières, de la complication des mécanismes de prises en charge de soins, des règles d'organisation du transport sanitaire des patients et de l'absence de garantie de continuité des soins.

Ainsi certaines modalités concrètes de fonctionnement de l'hôpital de Puigcerdà restent-elles à parfaire s'agissant du contenu et des modalités des prestations assurées par les partenaires, du cadre juridique des mises à disposition de personnel, des règles en matière de responsabilité civile, des langues de travail, de l'uniformisation des pratiques médicales, des questions d'état-civil et en matière funéraire. Les réunions techniques, nombreuses, devraient permettre de lever les derniers obstacles.

L'accord cadre, complété par un accord d'application, signé le 9 septembre 2008, soumis conjointement à votre appréciation, devrait apporter des solutions partielles à ces difficultés. Il renvoie à des conventions locales de coopération, ce qui lui confère une grande souplesse.

Je ne m'attarderai pas ici sur les dispositions précises de l'accord que vous trouverez dans mon rapport écrit.

Je soulignerai simplement que les conventions locales permettent aux assurés sociaux d'être pris en charge sans avoir à requérir d'autorisation préalable de leur caisse d'affiliation et de se faire rembourser les frais médicaux engagés. L'accord rappelle, en outre, que le droit applicable en matière de responsabilité médicale est celui de l'État sur le territoire duquel les soins ont été prodigués et impose, de surcroît, la souscription d'une assurance aux professionnels, établissements et services français pour leur activité dans ce cadre.

En conclusion, la coopération transfrontalière dans le domaine sanitaire, en dépit de la complexité des règles nationales (ou régionales) qui organisent ces activités et vont du

droit de l'état-civil au droit de la santé en passant par celui de la sécurité sociale, est appelée à se développer.

Il est donc nécessaire d'en définir le cadre juridique et de donner aux acteurs locaux les moyens de sécuriser leurs projets.

Comme beaucoup de rapporteurs avant moi, je regrette les délais excessifs dans lesquels le gouvernement soumet les projets de loi autorisant la ratification à l'examen de la représentation nationale. Plus de cinq ans et demi se seront écoulés depuis la signature de l'accord cadre. Les formalités de ratification par l'Espagne ont été achevées dès le mois de mars 2009.

Sans régler tous les problèmes, le présent accord cadre et son accord d'application y pourvoient. Il méritera sans doute des compléments pour lesquels j'espère que l'expérience de Puigcerdá pourra servir de référence et qui pourront être élaborés avec une plus grande célérité. En conséquence, je recommande son adoption selon la forme simplifiée.

Si l'on peut regretter la longueur de la gestation et les freinages récurrents des administrations nationales qui peinent à accepter les dérogations nécessaires que le bon sens commun commande pourtant de réaliser, il convient de saluer l'aboutissement de ces projets utiles aux populations locales, qui témoignent de la vitalité d'une Europe proche de ses habitants.

M. Jean-Louis Carrère, président. – Je vous remercie pour ce rapport très complet. J'approuve vos observations sur la longueur des délais pour soumettre ce projet à la ratification du Parlement, comparé à la célérité des autorités espagnoles. J'observe qu'il a été adopté par l'Assemblée nationale en juin 2013. J'en ferai la remarque au ministre chargé des relations avec le Parlement.

M. Pierre Bernard-Reymond. – Existe-t-il des accords de ce type avec d'autres pays et notamment avec l'Italie ?

M. Raymond Couderc, rapporteur. – Des accords ont été conclus en 2005 avec la Belgique et avec l'Allemagne. Je ne crois pas qu'il en existe avec l'Italie, sauf éventuellement des accords locaux ponctuels.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté le projet de loi à l'unanimité et a proposé qu'il fasse l'objet d'un examen selon la procédure simplifiée en séance publique.

Echange de vues sur les conclusions du rapport d'information « S'engager pour le développement du Maghreb : un défi et une obligation »

Mme Josette Durrieu, co-présidente du groupe de travail. – Je procéderai à une introduction rapide. Initialement, le sujet du groupe de travail était « la Méditerranée », il a évolué vers un rapport qui porte le titre suivant : « S'engager pour le développement du Maghreb : un défi et une obligation ». Cette évolution a une logique.

Tout d'abord, il est nécessaire de repositionner la Méditerranée comme nous l'avons abordée initialement, soit la deuxième mer au monde en termes de trafic de marchandises. Parallèlement, nous avons en tête l'idée d'une Afrique comme « continent du XXI^e siècle », et d'une verticalité Europe-Méditerranée-Maghreb-Afrique. Ainsi, nous avons

insisté sur la Méditerranée et le Maghreb considérant qu'il s'agissait là d'une zone pivot de la région Europe-Afrique. Nous avons également noté que l'Union pour la Méditerranée était un projet intéressant mais qui reposait sur un ensemble trop vaste. De fait, dans « les » Méditerranées, nous avons identifié la Méditerranée occidentale comme une zone pertinente, parce qu'il y existe un dialogue rapproché entre 5 pays du Nord et 5 pays du Sud, qui sont la Mauritanie, le Maroc, l'Algérie, la Tunisie et la Libye. Nous souhaitons voir cet espace de dialogue 5+5 comme un espace d'intégration.

M. Christian Cambon, co-président du groupe de travail. – Il est important de noter que le Maroc évolue de manière autonome au sein du Maghreb. J'apporte deux points liminaires à mon propos : le réchauffement des relations entre la France et l'Algérie n'a pas eu d'impact négatif sur notre relation avec le Maroc ; et par ailleurs, le Maroc est un pays qui poursuit sa modernisation, qu'elle soit institutionnelle, économique, ou sociale.

L'Union européenne apporte un concours important à cette modernisation avec le plan d'action Maroc-UE, qui vise à développer le statut avancé du Maroc (qui est le seul pays du Maghreb à bénéficier d'un tel statut), ce qui concerne entre autres, l'harmonisation des normes, mais aussi les institutions, la justice, les droits de l'homme. Tout cela devrait mener vers la conclusion d'un accord de libre-échange complet et approfondi (qui pose un certain nombre de problèmes, notamment sur la question des produits agricoles).

Ce plan comporte également un volet consacré à la politique étrangère et à la politique de sécurité, ce qui prend une importance particulière lorsque l'on connaît le rôle que joue le Maroc dans la sécurisation du Sahel.

D'autre part, il convient de noter l'implication du Maroc en Afrique par sa diplomatie d'influence : il envisage d'envoyer un contingent en RCA, il a facilité l'intervention française au Mali et avait déployé un hôpital militaire de campagne à Bamako.

La question du Sahara Occidental reviendra sur le devant de la scène comme à chaque printemps. Le Conseil de sécurité des Nations unies devra procéder au renouvellement du mandat de la MINURSO. J'en profite pour rappeler la position du Président de la République sur ce sujet, qui est la même que celle du Président précédent, à savoir de considérer comme une base de négociation utile la proposition d'autonomie élargie de cette région, faite par le Maroc. La position française vise à encourager les progrès sur le plan des Droits de l'Homme. Sur ce point, on note que le Maroc a mis en place une institution de régulation, la CNDH, qui publie des rapports et accepte le regard international. Mais il s'oppose à toute extension du mandat de la MINURSO. On note également que le Conseil économique, social et environnemental a publié un rapport intéressant, lequel a été initié par celui qui est maintenant l'ambassadeur du Maroc en France. Le rapport du CESE contient d'ambitieuses propositions pour le développement du territoire en associant davantage sa population.

Sur le plan de la politique intérieure, le PRI s'est substitué à l'Istiqlal au sein du gouvernement de coalition qui reste dirigé par M. Benkirane du parti islamiste modéré de la Justice et du Développement (PJD).

Sur le plan économique, on note une véritable progression du Maroc. Une initiative, que nous avons pu voir sur place, est celle de la colocalisation d'activités avec des entreprises françaises. Le site de Tanger Med est à ce titre très intéressant. Le concept se distingue des délocalisations en ce qu'il concerne des activités de production ou de

maintenance qui ne peuvent plus être réalisées totalement en France en raison du coût de la main d'œuvre. Le concept est donc d'une répartition de la valeur ajoutée d'une même chaîne d'activités en France et au Maroc. Par exemple et dans la même idée, ¾ des avions Air France sont entretenus à Casablanca.

Mme Michelle Demessine. – Je m'arrêterai à une présentation de la situation politique en Tunisie. Nous avons remarqué qu'elle était le pays qui avait le plus d'atouts pour réussir sa transition démocratique ; la situation actuelle le confirme.

Il y a peu, un nouveau premier ministre a été désigné, ce qui augure d'un nouveau processus pour le pays. Il faut dire que les assassinats de Chokri Belaïd et Mohammed Brahmi ont marqué un tournant important. Les Occidentaux avaient également fait preuve d'inquiétude. Pour avoir effectué deux voyages, l'un au titre de cette mission et l'autre à but politique, j'ai pu remarquer que les choses changent très vite. Deux facteurs ont hâté et accompagné ce processus de transition : d'une part, le rassemblement des forces de l'opposition, de Nida Tounès à l'extrême-gauche, et d'autre part, le rôle joué par l'UGTT, l'UTICA, la Ligue des Droits de l'Homme et les avocats, pour rétablir le dialogue entre l'opposition et le gouvernement.

On a aussi en tête que tout au long de ce processus, des manifestations ont réuni 200 000 voire 300 000 personnes.

Ennahda a donc accepté de quitter le pouvoir et permis la nomination d'un premier ministre neutre.

Dans le même temps, le processus constitutionnel a repris au début du mois de janvier. Il a permis l'adoption de nombreux articles, dont certains garantissent la liberté de conscience, d'autres marquent l'absence de désignation de l'islam comme source du droit ; plus de 250 amendements ont été déposés.

Il existe toutefois des facteurs d'inquiétude, notamment la situation économique, qui a d'ailleurs poussé l'UTICA à bouger. Par ailleurs, le risque du terrorisme persiste. Toutefois, on a en tête le fait que la Tunisie a su maintenir une administration efficace tout au long de sa transition jusqu'à maintenant.

Mme Josette Durrieu, co-présidente du groupe de travail. – S'agissant de l'Algérie, on doit noter qu'il s'agit d'un pays riche mais qui investit peu. Il dispose de 191 milliards d'euros placés, mais manquera de pétrole en 2023. Il achète la paix sociale en subventionnant des produits de base.

L'Algérie est un acteur régional sollicité et écouté. Le Premier ministre algérien s'est rendu en Libye ; les responsables des partis politiques tunisiens, au cours des turbulences qu'ils ont rencontrées récemment, se sont tous rendus à Alger. Néanmoins, le problème du Sahara occidental complique ses relations avec le Maroc.

On sait que les prochaines élections auront lieu le 17 avril 2014. Le président en exercice, M. Abdelaziz Bouteflika, devra déclarer avant fin février s'il est candidat ou non. Par ailleurs, l'opposition s'organise, notamment ce qu'on appelle le groupe des 20.

En ce qui concerne la relation France-Algérie, la reprise du dialogue depuis la visite d'Etat de juin 2012 suivie de la visite du premier ministre français en décembre 2013 est effective. Elle augure d'une reprise des relations économiques (Jean-Marc Ayrault était

accompagné de 80 chefs d'entreprises), dans un contexte d'effritement des relations entre nos deux pays. En effet, la France a perdu sa place de premier fournisseur et n'est que le 4^e client seulement de l'Algérie.

Au début de cette mission, nous avons voulu nous intéresser à la question de l'islam. Mais il est nécessaire de constater que les printemps arabes ne se sont pas lancés par rapport à la religion, mais sur des problèmes politiques, économiques, de Droits de l'Homme. L'islam politique est un échec patent partout où il est arrivé au pouvoir, car il n'avait pas de programme politique, économique et social. L'échec des Frères musulmans en Égypte a probablement entraîné, dans une certaine mesure, le retrait d'Ennahda en Tunisie.

M. Christian Cambon, co-président du groupe de travail. – Ce qui se dégage de nos travaux, c'est la perspective de voir le Maghreb lorsqu'il sera réuni comme un territoire privilégié pour les relations avec l'Europe. Il faut également noter que cet espace est directement concerné par la politique de voisinage de l'UE. Il est nécessaire de valoriser ces territoires pour en faire une porte vers l'Afrique. Mais il y a des conditions préalables, au nombre desquelles figure le resserrement des relations entre les trois pays.

Mme Josette Durrieu, co-présidente du groupe de travail. – Je remarque que les printemps arabes ont institué de nouveaux principes de fonctionnement dans ces pays, et font intervenir de nouveaux acteurs. Je souligne l'implication des femmes dans ces transitions, en particulier en Algérie.

Ces transitions sont un défi pour la France et pour l'Europe. Dans ce contexte, je note que ce rapport a été pris en compte par M. Bernardino León, représentant spécial de l'Union européenne pour la Méditerranée du sud qui s'exprimera devant notre commission le 19 février.

Mme Nathalie Goulet. – Comme le disait l'historien et homme politique arabe Ibn Khaldûn, « *les Arabes se sont toujours entendus pour ne pas s'entendre* ». Je voudrais attirer l'attention de la commission sur la situation des binationaux dans ces pays. Selon l'article 73 de la Constitution tunisienne, adopté récemment, les binationaux pourront se présenter aux élections. Par ailleurs, concernant ce processus constitutionnel, je note que les réseaux sociaux nous renseignent minute par minute, via les tweets de la députée Karima Souid, et permettent un éclairage sur cette question. Il sera très difficile avec ces nouveaux outils de communication aux adversaires des droits de l'Homme d'agir dans le secret.

M. Jean-Pierre Chevènement. – Je souhaite revenir sur l'Algérie. Il faut garder à l'esprit que ce pays a une grande importance. Nous n'avons pas la même histoire avec lui qu'avec les autres. Nous avons voulu l'assimiler à la France. Nous avons voulu exproprier les Algériens de leur pays. Il y a une histoire de la violence en Algérie au moment de la conquête et au moment de l'indépendance, notamment. Notre relation est tendue, mais forte. Il y a une connaissance mutuelle, une interpénétration des psychologies.

L'Algérie, par ailleurs, est un grand pays, compartimenté géographiquement. Les Algériens réclament l'égalité, rien de plus. Ils ne peuvent accepter ce qui s'apparente à une relation de domination. Mais notre relation, lorsqu'elle est fondée sur des bases saines, peut être excellente. Par exemple, nous avons été très bien reçus, à un très haut niveau, lors de la mission de notre groupe de travail sur le Sahel.

Pour la France, ce qu'il se passe en Algérie est important. Ils ont effectué leur printemps arabe à partir de 1988. S'en est suivie une décennie noire avec 100 à 200 000 morts. Cela a été l'occasion de constater la volonté des partis islamistes de s'emparer du pouvoir.

Notre collègue, M. Jean-Pierre Raffarin est l'envoyé spécial du ministère des affaires étrangères pour l'Algérie et il effectue un très bon travail. Il existe un problème de diversification de l'économie algérienne. Mais le pays a des atouts importants, notamment un système universitaire performant, 600 accords d'association interuniversitaire en constituent la meilleure illustration.

M. Bouteflika a sorti l'Algérie d'une période noire. Ce qu'il se passe à Alger est décisif pour la France. Nous devons percevoir notre politique dans une perspective de réunion des pays du Maghreb. Enfin, il est au mérite du Président de la République d'avoir initié le tournant de 2012.

Mme Josette Durrieu, co-présidente du groupe de travail. - En ce qui concerne le climat tendu que vous évoquez, nous l'avons senti. Il y a une certaine tension vis-à-vis de la France, par exemple de la part de certains cadres du FLN que nous avons rencontrés. En ce qui concerne l'armée, il faut noter que dans la Constitution, il est indiqué que l'armée ne peut s'engager à l'extérieur.

Par ailleurs, les Algériens mettent en avant le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, d'où une certaine intransigeance sur le Sahara occidental.

Enfin, on note que la francophonie est très présente dans ce pays ; il serait intéressant, en parallèle, de favoriser l'enseignement de l'arabe en France.

M. Alain Gournac. – J'ai plus travaillé sur l'Algérie que sur les deux autres pays, et également sur la question du Sahara occidental. Il convient de rappeler que le Sahara occidental ne doit pas devenir un terrain d'approche pour les jihadistes.

En ce qui concerne l'Algérie, j'ai senti une nouvelle demande vis-à-vis de la France. Un partenariat gagnant-gagnant. Le premier ministre algérien a adressé des appels à une évolution des contacts ; c'est également quelque chose qui nous a été communiqué par les chefs d'Etat-major de l'armée algérienne. L'Algérie est un grand pays. Mais on ne pourra rien faire avec lui sans une nouvelle façon de travailler. L'ambassadeur de France sur place est d'ailleurs tout à fait d'accord avec cela. Nous avons besoin des Algériens pour le contrôle de leurs frontières avec le Mali.

M. Christian Cambon, co-président du groupe de travail. - Je souhaite revenir sur les relations algéro-marocaines : les deux pays entretiennent des rapports constants. Ils partagent ensemble le souci de la sécurité. Les événements d'In Amenas ont fait prendre conscience à l'Algérie qu'elle était vulnérable. Ils sont désireux d'obtenir un soutien mutuel, lorsque leurs intérêts supérieurs sont en jeu. En somme, le jour où il y aura la volonté politique de régler le conflit du Sahara, il le sera. En tout état de cause, la France doit rester l'ami de l'Algérie et du Maroc, de manière égale.

M. Alain Néri. – Je souhaite revenir sur l'enjeu majeur qu'est l'Afrique. On a longtemps considéré que ce continent était subalterne. Mais il y a beaucoup à y faire. Par ailleurs, j'appelle à relancer la coopération avec la zone méditerranéenne dans les

organisations où les parlementaires sont représentés. Au niveau international, il existe un besoin de rééquilibrage de l'Europe du Nord et de l'Europe du Sud. Avec le bassin méditerranéen, on peut trouver des solutions dans ce cadre. Je pense que cela peut s'exprimer dans le cadre de l'UE, mais aussi de l'OSCE : il y existe un forum méditerranéen. Signe d'une certaine négligence de la question, il était dirigé par un Américain.

M. Jean-Louis Carrère, président. – Je vous indique que nous recevrons l'ambassadeur d'Egypte le 11 février puis M. Bernardino León, représentant spécial de l'Union européenne pour les pays du Sud de la Méditerranée, le 19 février.

Nomination d'un rapporteur

La commission nomme rapporteur :

. M. Jean-Louis Carrère sur le projet de loi n° 205 (2013-2014) autorisant la ratification du traité d'extradition entre la République française et la République du Pérou.

Organismes extraparlimentaires

La commission a désigné comme **candidats** proposés à la nomination du Sénat pour siéger au sein du **Conseil national du développement et de la solidarité internationale** :

. M. Jean-Claude Peyronnet et M. Christian Cambon en tant que membres titulaires ;

. M. Jacques Berthou et M. André Trillard en tant que membres suppléants.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mardi 21 janvier 2014****- Présidence de Mme Annie David, présidente -****Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) -
Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes**

Mme Annie David, présidente. – L'enquête réalisée par la Cour des comptes sur l'Association pour la formation professionnelle des adultes (Afp) résulte d'une saisine conjointe de la commission des affaires sociales et de la commission des finances. L'enquête a été confiée à la 5^e chambre de la Cour des comptes et va nous être présentée par sa présidente, Mme Anne Froment-Meurice, qui est accompagnée par MM. Pascal Duchadeuil, Michel Davy de Virville et Mme Sylvie Esparre, conseillers-maîtres à la Cour des comptes. Sont également présents M. Hervé Estampes, directeur général de l'Afp et M. Christophe Strassel, chef du service du financement et de la modernisation de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

Il y a un peu plus d'un an et demi, l'annonce de graves difficultés financières et la démission du président de l'Afp ont révélé une situation préoccupante – que nous dénoncions depuis plusieurs années. Le 10 octobre 2012, le nouveau président de l'Afp, Yves Barou, avait présenté à notre commission un premier diagnostic et esquissé les axes d'un plan de refondation destiné, avec le soutien de l'Etat, à replacer l'association sur une trajectoire viable et à préserver ses compétences et son savoir-faire en matière de formation professionnelle.

Nous avons souhaité que la Cour des comptes nous éclaire sur les raisons qui ont conduit à cette situation. L'Afp a pu être déstabilisée par la réforme qui lui a été imposée en 2009 et dans laquelle elle s'est engagée sans y être préparée. A cela, s'ajoutent des mesures de gestion peu opportunes.

Cette enquête vient à point nommé, alors que commence prochainement l'examen du projet de loi sur la formation professionnelle, qui devrait comporter une disposition relative aux emprises immobilières utilisées par l'Afp.

Mme Anne Froment-Meurice, présidente de la 5^e chambre de la Cour des comptes. – Cette enquête a été menée au premier semestre 2013, à la demande conjointe des présidents de la commission des Affaires sociales et de la commission des Finances. Elle est intervenue dans une période de grands bouleversements pour l'association : la détérioration de sa situation financière a entraîné la démission de son président et de son directeur général. Leurs successeurs ont été nommés en juin 2012 et en janvier 2013. Les équipes ont été profondément renouvelées aux niveaux régional et national. Le président a proposé un plan de refondation à mener entre 2013 et 2017, pour transformer le modèle pédagogique de l'association, développer l'offre et redresser la situation financière.

Le champ d'investigation de la Cour a été défini en concertation avec les deux commissions du Sénat. Il couvre quatre axes d'analyse : l'organisation et la gouvernance de l'association, la formation des demandeurs d'emploi – l'enquête se concentrant alors sur les

régions Champagne-Ardenne, Provence, Alpes, Côtes-d'Azur et Rhône-Alpes – la gestion et la situation financières et, enfin, l'immobilier.

Depuis 2009, l'association a perdu son statut d'opérateur de l'Etat, pour se positionner parmi d'autres intervenants sur le marché de la formation professionnelle, dont elle représente 5 % du chiffre d'affaires total. En dépit de ces évolutions, les statuts et la gouvernance de l'association restent marqués par une présence forte de l'Etat. Il est temps que celui-ci clarifie sa stratégie vis-à-vis de l'Afpa. Désormais soumise au droit de la concurrence, l'association doit adapter son offre de formation à ses nouveaux clients et aux exigences des conseils régionaux. Or, cette adaptation tarde à se réaliser. Le plan d'entreprise 2004-2009, dans un climat social difficile, n'a pas atteint ses objectifs de réduction des effectifs. Le plan stratégique pour la période 2010-2014 reposait sur des choix de gestion et d'organisation inadaptés et il a dû être interrompu en 2012. L'Afpa a tardé à intégrer le rôle de la région dans la formation professionnelle et son organisation territoriale n'a pas évolué. Entre 2007 et 2012, l'Afpa a perdu 24 % de ses stagiaires et plus du tiers de ses stagiaires demandeurs d'emploi, qui constituaient son public prioritaire. Le plan de refondation de 2012 est une dernière chance donnée à l'Afpa. Il renforce l'ingénierie aux niveaux national et régional, il abandonne les structures interrégionales et les campus pour revenir à une organisation régionale renforcée afin de mieux répondre à la demande des collectivités et de Pôle Emploi.

Traditionnellement, l'Afpa est l'opérateur de référence pour la formation des demandeurs d'emploi : plus de la moitié d'entre eux sont à nouveau dans l'emploi six mois après l'obtention d'un titre professionnel. Cependant, sa place sur le marché de la formation des demandeurs d'emploi n'est pas à la hauteur de ses possibilités, puisqu'elle n'obtient que 22 % des financements consacrés à la formation professionnelle. C'est la conséquence d'une adaptation tardive à la commande régionale et d'une absence systématique d'analyse du marché. Le déroulement de la formation fait également l'objet de critiques des usagers, qui dénoncent des matériels pédagogiques non disponibles, une absence fréquente des formateurs – le principe « une formation, un formateur » fragilise l'organisation.

La situation financière de l'Afpa résulte d'une conjugaison de difficultés d'adaptation et d'erreurs stratégiques. L'association a enregistré une perte de 92 millions d'euros en 2012, soit 10 % de son chiffre d'affaires. Une aide de l'Etat lui a été versée sous forme d'obligations associatives d'un montant de 110 millions d'euros, en juin 2013. Aujourd'hui, la situation économique et financière de l'association reste fragile. Le plan de refondation repose sur des hypothèses très ambitieuses. Les prévisions de résultats établies le 30 octobre 2013 montraient que les objectifs fixés pour 2013 ne seraient probablement pas atteints : une perte de 38 millions d'euros est à envisager. La Cour envisage des voies d'amélioration interne et juge que des progrès demeurent possibles en complément du soutien des pouvoirs publics et des banques, en poursuivant les efforts entrepris : réduction des effectifs du siège, révision des rémunérations et des avantages attribués, renforcement de la mobilité, en particulier des formateurs qui représentent moins de la moitié des effectifs, progrès dans la facturation et la gestion des stocks.

Les implantations immobilières de l'Afpa relèvent du patrimoine de l'Etat, mis à disposition de très longue date, dans le cadre de baux avantageux qui n'ont pas été révisés, et ce parc n'est ni suffisamment entretenu ni même convenablement répertorié. Le transfert de ces biens immobiliers à l'association, décidé par la loi d'août 2009, s'est heurté à la censure du Conseil constitutionnel, qui a considéré qu'il s'agissait de biens publics protégés, même si l'intégralité de ce patrimoine est constatée à l'actif du bilan de l'association. Les avis convergent sur la solution des baux emphytéotiques administratifs, mais leurs modalités de

mise en œuvre restent floues et font encore l'objet de désaccords entre l'Afpa et France Domaine. Ces incertitudes ont des conséquences défavorables sur la gestion, car les baux sont prévus comme garantie bancaire dans le plan de refondation et dans le partenariat avec Adoma. La rationalisation reste inachevée concernant le maillage sur les territoires mais aussi les centres de formation d'Ile-de-France et le siège.

La Cour formule douze recommandations. Elle appelle l'Etat à clarifier sa stratégie vis-à-vis de l'Afpa, en mettant fin à une situation ambiguë, l'Etat intervenant dans la gestion d'une association devenue un organisme de formation banalisé, soumis aux règles de la concurrence. Elle recommande à l'Afpa d'adapter son organisation de stages aujourd'hui fragilisée, et de systématiser ses analyses des marchés national et régional. Enfin, elle insiste sur la poursuite du processus de négociation sur le maillage territorial, sans que la contrainte d'aménagement du territoire prévale sur la rationalisation indispensable du patrimoine immobilier de l'Afpa.

M. Hervé Estampes, directeur général de l'Afpa. – A ce stade, nous n'avons pas de réserves à formuler car nous avons été entendus par la Cour et avons pu lui communiquer nos observations. J'ai été nommé directeur général il y a un an. Nos priorités à court terme ont été de garantir le financement du plan de refondation, assuré en grande partie par l'Etat depuis janvier, mais aussi par des banques privées. Il s'agissait aussi d'apaiser un climat social délabré, en renouant le dialogue et en remobilisant l'entreprise. Il fallait également rénover l'offre pédagogique de l'association, datée, calée sur un répertoire des métiers obsolète, et manquant de souplesse. Enfin, il convenait de réorganiser l'Afpa en entreprise, car ayant toujours vécu sous subventions, l'association débutait dans des pratiques telles que la facturation, le recouvrement de créances, les techniques du marketing, etc.

Pour 2013, le budget prévisionnel s'établissait à 784 millions d'euros. Nous ne devrions réaliser que 755 millions environ. Cependant, ce manque à gagner de 30 millions d'euros tient à des retards dans les appels d'offre et à l'arrêt de certains projets. Nous n'avons paradoxalement pas besoin de financements complémentaires, car le plan de refondation prévoyait un volume d'investissements important, que nous avons réduit. La trésorerie est donc restée excédentaire pendant toute l'année grâce aux dotations et à une gestion prudente.

L'année écoulée a été celle d'une restructuration très forte qui a conduit à réduire les effectifs en supprimant 360 équivalents temps plein. Cette réduction s'est faite avec un haut niveau de dialogue social. En témoignent les élections syndicales de décembre, où le taux de participation a été de 85 % : les deux syndicats qui avaient signé le plan de refondation sont sortis renforcés de cette consultation.

Le budget 2014 a été élaboré alors que nous n'avions pas de certitudes quant au plan « formations prioritaires pour l'emploi », qui est finalement un « plan 100 000 ». Notre budget a été audité par le cabinet Mazard, qui a validé l'ensemble des hypothèses. Le budget prévoit le retour à un excédent brut d'exploitation (légèrement) positif, alors qu'il est négatif de 35 millions d'euros en 2013. Mazard a noté une inflexion au mois de juillet. C'est que nous sommes à présent en ordre de bataille ! Après une année de restructuration, 2014 devrait marquer un progressif retour aux fondamentaux et à l'équilibre financier. Nous allons déployer une nouvelle offre pédagogique, plus modulaire. En découplant les formations, en raisonnant sur les champs de métiers, nous pourrions dégager des formations communes à plusieurs métiers. Ainsi, les effectifs seront mieux gérés et on gagnera en souplesse. Cette nouvelle offre sera présentée le 18 mars 2014.

Il serait utile de développer une formation à rayonnement national. En effet, certaines formations demandent un lourd investissement : je songe aux domaines des énergies renouvelables ou de la fibre optique. Tel gros centre de formation aux métiers du BTP, dans la région Limousin, a un rayonnement qui excède les limites régionales. Or, ces formations souffrent d'une insuffisance des commandes régionales. Il faudrait sensibiliser le législateur pour que ces offres soient identifiées et mieux financées au niveau national, sans pour autant mettre en cause la régionalisation. Une combinaison vertueuse est possible entre ces deux niveaux. J'ai ainsi inauguré tout récemment à Cherbourg notre premier centre national spécialisé dans les métiers du secteur des énergies marines renouvelables.

La situation concurrentielle de l'Afpa n'est pas favorable. Sur le marché des demandeurs d'emploi demeure un seul acheteur, les régions, qui partagent leurs commandes entre 58 000 organismes de formation. Nous le reconnaissons, dans la course aux formations *low cost*, l'Afpa ne peut que perdre. Pour convaincre, il nous faut par conséquent segmenter le marché en distinguant ce qui relève de la simple formation et ce qui est un processus de retour à l'emploi, où entrent en ligne de compte la qualification, l'accompagnement, l'hébergement des stagiaires. Les stagiaires de l'Afpa demandeurs d'emploi ont 68 % de chances de trouver un emploi, contre 54 % dans les autres organismes. Le prix cassé n'a pas lieu d'être dans le monde de la formation. L'Afpa est dans une démarche qualitative, même si certains conseils régionaux refusent de payer ce qui est autour de la formation, la restauration ou l'hébergement. C'est un défi pour l'Afpa.

Les baux emphytéotiques administratifs (BEA) ont deux finalités. Ils servent de garanties pour mobiliser du crédit à moyen terme. Ils assurent aussi une autonomie de gestion, qui ouvre la voie à de possibles partenariats, donc une meilleure mutualisation des moyens, ainsi que des économies sur l'argent public et la possibilité pour l'Afpa de rénover ses 134 sites d'hébergement. Cependant, la problématique des BEA reste complexe. A ce jour, nous en avons signé deux. Nous ne sommes pas capables de financer seuls des travaux coûteux, par exemple pour aménager des accès handicapés. Aujourd'hui, un BEA est réellement en place, sur l'autre, le directeur départemental demande des modifications. La Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) devrait nous aider à trouver des processus plus simples. La solution pourrait être dans le déclassement des biens dans le domaine privé, qui serait plus efficient pour prévoir les investissements.

M. Christophe Strassel, chef du service du financement et de la modernisation, Délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle (DGEFP). - La procédure contradictoire a été riche et ouverte. La DGEFP est en accord avec la Cour des comptes pour ce qui est du diagnostic, des pistes et des orientations de son rapport.

L'Afpa a été pendant longtemps un opérateur historique de l'Etat, depuis sa création en 1949. La position de l'Etat a varié. Quoi qu'il en soit, il a déstabilisé cette institution et doit aujourd'hui préciser ce qu'il attend d'elle dans le cadre de sa politique de l'emploi. La régionalisation de la formation professionnelle a mis en difficulté l'Afpa, contrainte de se tourner vers de nouveaux commanditaires. Les subventions d'Etat ont laissé place aux marchés publics, impliquant la transformation des procédures et des offres. Le mouvement est en cours. C'est une évolution positive.

L'Afpa a perdu certaines compétences : son action en matière d'orientation des demandeurs d'emploi s'est trouvée limitée par le rattachement de ses psychologues à Pôle Emploi. L'Afpa a également subi la diminution des commandes pour la formation des

travailleurs handicapés. Enfin, il a fallu s'habituer à une nouvelle logique, celle du marché public, qui repose non sur une stratégie unique dans l'ensemble du territoire, mais sur des modalités propres à chaque région.

L'Afpa possède une compétence en matière de titres professionnels, 3,5 millions de salariés en 2011 sont passés par l'Afpa, mais également une expertise reconnue en matière de formation individuelle, un savoir-faire dans la formation des populations les plus éloignées de l'emploi, et un maillage territorial dense et diversifié : les demandeurs d'emploi accèdent ainsi sans difficulté à la formation. La politique du titre justifie les subventions que l'Etat verse à l'Afpa en tant que composante du service public de l'emploi. L'Afpa enregistre 80 % de réussite sur l'ensemble de ses stagiaires. La formation des demandeurs d'emploi est un autre atout de l'Afpa. L'association bénéficiera de 20 % environ, sans doute, de l'opération menée pour la formation prioritaire de 100 000 demandeurs d'emploi. L'Afpa reste un acteur essentiel, sur lequel l'Etat peut compter.

Pour soutenir le plan de refondation l'Etat accordera une participation en fonds propres de 200 millions d'euros de 2013 à 2015 ; 120 millions d'euros ont déjà été versés. Un suivi particulier est assuré par les différentes administrations de l'Etat, la DGEFP, le Comité interministériel de restructuration industrielle, la direction du budget. L'Etat s'implique également dans le volet immobilier, en soutenant la démarche des BEA : douze doivent être signés cette année, la Délégation à l'emploi se faisant intermédiaire entre France Domaine et l'Afpa.

Mme Annie David, présidente. – Je vais tout d'abord donner la parole à Claude Jeannerot, rapporteur de la commission des affaires sociales sur le budget du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, puis à François Patriat, rapporteur spécial de la commission des finances sur cette même mission.

M. Claude Jeannerot. – Le plan de refondation de l'Afpa a été rendu nécessaire par une perte financière de 90 millions d'euros, soit 10 % du chiffre d'affaires. Pour l'heure, il manque 30 millions d'euros au chiffre d'affaires attendu en 2013. Une perspective rassurante s'ouvre, celle d'un excédent d'exploitation de 1 à 2 millions d'euros en 2014. Comment parviendra-t-on à cet objectif ? Comment faire pour atteindre le chiffre d'affaires envisagé ? Le déficit des 30 millions d'euros s'explique-t-il par des difficultés dans le recrutement des stagiaires ou parce que l'Afpa n'a pas obtenu les commandes attendues ?

L'exemple de la région Limousin est éloquent. Certes, il est souhaitable de développer des formations à caractère national, mais comment faire quand les acheteurs sont les régions ? La région Bourgogne achètera-t-elle une formation BTP en Limousin ? La formation est d'intérêt national, mais comment lui donner concrètement cette dimension ?

La question du patrimoine est d'actualité puisqu'un projet de loi sera présenté demain au Conseil des ministres rendant possible le transfert aux régions du patrimoine immobilier de l'Etat mis à disposition de l'Afpa. Comment concilier cette démarche avec celles visant à conclure des BEA ? Ne risque-t-on pas de créer une Afpa à deux vitesses ou même de démanteler l'association ? Son patrimoine fait son unité.

Enfin, qu'entendez-vous par « composante du service public de l'emploi », alors que la présidente de la 5^e chambre a parlé d'un organisme de formation banalisé ? Certes, il existe une politique du titre. Est-ce suffisant pour parler d'une « composante du service public de l'emploi » ?

M. François Patriat. – Je suis surpris qu'on soit surpris. Le constat d'aujourd'hui n'a rien d'étonnant. L'Afpa n'est pas un organisme de formation ordinaire : considérez ses implantations, son patrimoine, mais aussi la qualité de ses formations... L'Etat fait preuve d'un certain cynisme, il a laissé l'Afpa se débrouiller seule, mais aujourd'hui il reconnaît ses qualités. Elle s'est remise en question, a recentré ses sites, elle a fait de gros efforts et nous sommes prêts à l'aider. La qualité a un prix, les régions le savent et reconnaissent l'offre de l'Afpa comme la mieux-disante quant à la qualité des prestations.

Comme président de région, j'estime que l'Afpa a raison de se remettre en cause et je suis prêt à l'aider, mais je ne puis accepter le transfert des charges, notamment du patrimoine, d'autant que l'Etat nous demande de faire des économies de fonctionnement, ce qui inclut les travaux sur les lycées ou les centres de formation. Les baux emphytéotiques administratifs pourraient être une solution.

L'Afpa doit se concentrer sur ses missions d'intérêt national, et les régions, tenir compte de la qualité des formations dispensées. Pour ma part, je n'accepterai pas la disparition de l'Afpa, outil excellent dont nous avons besoin. Pouvez-vous nous dire quel est le niveau de dialogue que l'Afpa entretient avec les régions ?

M. Hervé Estampes. – Les 30 millions d'euros de déficit sont dus pour un tiers aux retards dans les appels d'offre : 10 millions d'euros financés par l'Etat, *via* les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte), pour financer des missions de mutation économique. La subvention de 2012 a été supprimée et l'on est passé en 2013 aux appels d'offre. Ces appels n'ont pas été faits immédiatement, certains l'ont été en novembre seulement. Nous avons eu un taux de réussite important mais toute la production a été faite sur deux mois, il y a eu un « trou de système ».

En 2013, le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) a changé les règles de cofinancement avec les organismes paritaires collecteurs agréés : du jour au lendemain, ces derniers ont arrêté de financer les préparations opérationnelles à l'emploi (POE). Ces règles de cofinancement ont été rétablies en fin d'année, mais nous avons connu un deuxième « trou de système » de 15 millions d'euros durant huit mois. Enfin, Pôle Emploi a réduit sa demande de formation de 5 millions d'euros. Avec les entreprises, nous avons un objectif ambitieux, mais il manque 10 à 12 millions d'euros. A l'inverse, nous disposons d'un excédent de 15 millions sur un budget global de 400 millions avec les conseils régionaux. Le président Yves Barou et moi-même avons établi un dialogue de qualité avec les régions et celles-ci se félicitent de la nouvelle gouvernance de l'Afpa. En cours d'année, nous avons obtenu des lots complémentaires.

Nos relations avec les régions nous mettent dans une position quelque peu schizophrénique : notre maillage territorial est un atout, tout demandeur d'emploi est à une heure au plus d'un centre de formation et les régions apprécient cette contribution à l'aménagement de leur espace. Le ministère des finances, lui, nous demande de réduire le nombre de nos centres pour réduire les coûts. Et toute fermeture se traduit par une perte de chiffre d'affaires. L'équilibre est difficile à trouver !

Certaines régions veulent un centre de formation national. Elles doivent comprendre que cela entraîne des devoirs. La région Limousin, ainsi, est gros prescripteur pour les stages au centre national d'Eggletons. Mais allégeons aussi le fardeau des régions qui subissent de fortes contraintes financières. Le financement de l'offre nationale passe par des cofinancements et le FPSPP doit y prendre part.

L'Afpa ne demande pas que son patrimoine soit transféré aux régions. En outre, il faudra réhabiliter ces bâtiments, pour appliquer les prescriptions du Grenelle de l'environnement. Certaines régions sont intéressées par nos équipements car elles envisagent d'en mutualiser certains ; d'autres, disposant déjà de bâtiments vides, ne tiennent pas à s'en charger.

Nous voulons une Afpa capable de présenter une offre nationale, qui réponde à de véritables besoins, comme c'est le cas avec le programme des 34 filières d'avenir. Ainsi, Cherbourg est ravi que l'Afpa y ait installé son centre national pour les énergies marines renouvelables : la région est prête à investir dans ce domaine, car elle anticipe les retombées ; dans ces conditions, que les bâtiments appartiennent à la ville, à la communauté d'agglomération ou à la région est secondaire. J'ajoute que lorsque nous signons des contrats avec La Poste ou avec Carrefour pour former telle ou telle catégorie de personnel, la formation dispensée est la même dans toutes les régions. C'est un atout considérable.

M. Christophe Strassel. – L'appartenance de l'Afpa au service public de l'emploi est inscrite à l'article L. 5311-2 du code du travail. Il y a là une réalité juridique, justifiée par les compétences de l'Afpa pour la politique du titre, la certification et l'ingénierie du titre professionnel.

L'Afpa mène des missions d'intérêt national tout en assurant un maillage territorial très fin. Dans l'annexe financière du FPSPP pour 2014, une dizaine de millions est consacrée au financement de formations à caractère national : l'Afpa répondra aux appels d'offre. Enfin, l'association est l'un des rares acteurs à proposer des hébergements. L'Etat n'est pas cynique : il a consenti 200 millions d'investissements sur trois ans, s'engageant aux côtés de l'Afpa, démontrant sa confiance dans la capacité de l'association à mener à bien son plan de refondation.

Enfin, il n'y aura pas de solution unique sur la question immobilière. Dans certains cas, des baux emphytéotiques administratifs seront conclus, dans d'autres, il y aura transfert du patrimoine immobilier vers les régions. Ce processus prendra du temps et se fera en fonction des besoins locaux.

Mme Christiane Demontès. – Je remercie Mme la présidente de la 5^e chambre de la Cour des comptes pour ce rapport. Elle rappelle que près d'un millier de psychologues du travail ont été transférés à Pôle Emploi, et estime que cela a pénalisé l'Afpa. Pourquoi ces psychologues n'orientent-ils plus les demandeurs d'emplois vers des stages Afpa ? Quels sont les rapports des centres de formation avec les prescripteurs en contact avec les demandeurs d'emplois ? L'Afpa ne saisit sans doute pas toutes les opportunités en ce domaine.

Ma deuxième question a déjà été abordée par M. Jeannerot : la petite région du Limousin ne peut pas assumer seule le grand centre de formation aux métiers du BTP d'Egletons. Sur les centres de formation à vocation nationale, l'Etat ne pourrait-il reprendre la main ? Les divers organismes forment des demandeurs d'emploi mais aussi des salariés. L'Afpa démarche-t-elle les entreprises et les branches professionnelles ?

J'ai été vice-présidente de la région Rhône-Alpes au moment de la régionalisation de l'Afpa. Comme le dit le rapport de la Cour des comptes, l'Afpa n'a pas négocié au mieux la régionalisation, elle y est entrée à reculons ! L'offre de formation au niveau régional doit s'inscrire dans la complémentarité plutôt que dans la concurrence. L'Afpa n'a pas encore trouvé sa place dans ce positionnement territorial.

M. Hervé Estampes. – Effectivement, l’Afpa a longtemps pensé qu’il pourrait y avoir un retour en arrière et elle n’a pas abordé les problématiques de manière efficace. En Rhône-Alpes, où elle compte 12 centres et 34 implantations, elle a été laminée dans les appels d’offre. Nous serons meilleurs dans l’avenir !

Mme Christiane Demontès. – J’en ai été désolée...

M. Hervé Estampes. – Nous n’avons pas pris en compte les besoins. Nous avons présenté une offre en catalogue alors que les règles du jeu avaient changé. Ce n’est pas la régionalisation qui nous a fait mal, soit dit en passant, mais la mise en concurrence.

La distinction entre demandeurs d’emplois et actifs est artificielle puisque la même personne peut être l’un et l’autre alternativement. L’Afpa réalise un chiffre d’affaires de 180 millions d’euros avec les entreprises, sur un total de 800 millions. Dans le futur, cette part augmentera. Dans l’immédiat après-guerre, l’Afpa travaillait pour les entreprises. Ce n’est qu’au début des années 1980 qu’elle s’est intéressée aux chômeurs.

Le départ des 900 psychologues vers Pôle Emploi a également pénalisé l’Afpa, car auparavant, ils aiguillaient naturellement les gens vers nos stages. Aujourd’hui, les conseillers de Pôle Emploi ne disposent pas de l’intégralité de la programmation des stages de l’Afpa, ni des autres organismes formateurs. L’affectation des stagiaires est donc très complexe. En Rhône-Alpes, la région dispose du « pilotage régional de l’offre de formation et suivi des prescriptions » (Prosper) tandis que Pôle Emploi utilise le logiciel Cerise. Or, comme ces logiciels ne sont pas interconnectés, les prescripteurs ne savent pas que certains stages sont disponibles dans une autre région.

Les formations nationales devront être identifiées et leur nombre limité. Elles pourraient bénéficier des crédits du programme 412 de la loi de finances, qui concerne le programme des investissements d’avenir. Pour 2014, ce fonds est doté de 150 millions d’euros.

M. Christophe Strassel. – L’Etat doit financer les formations à caractère national, mais son rôle est également d’inciter les différents acteurs à coordonner leurs financements. L’annexe financière du FPSP prévoit des financements pour les formations à caractère national. En revanche, le plan 100 000 de Pôle Emploi ne repose pas sur des financements directs de l’Etat.

M. Claude Jeannerot. – Certains au sein de l’Afpa, notamment dans les organisations syndicales, caressent l’idée qu’il serait possible de s’affranchir des règles de la concurrence grâce au fameux service d’intérêt économique général (Sieg). Le projet de loi que nous allons examiner prévoit un Sieg pour les personnes en difficultés particulières d’insertion. Quelle serait la place de l’Afpa ?

M. Hervé Estampes. – Le Sieg fonctionne dans six régions : il fédère des opérateurs autour d’un service public régional. En revanche, ce dispositif est d’une extrême complexité et il est bien difficile de calculer la « juste compensation ». Dans ces six régions, nous avons six procédures différentes : je finis par me demander si cette bonne idée ne va pas être tuée dans l’œuf. Nous aimerions qu’une méthodologie précise et simple soit établie, pour dire qu’il fait quoi et à quel niveau.

Quant aux procédures de financement, j'ai découvert que la plus belle chose est de gagner un marché public, la pire, de le perdre, mais ce que nous préférons, c'est travailler.

M. Jean Desessard. – Vous avez parlé de « trou de système ». Cela signifie-t-il que vous avez conservé l'ensemble de votre personnel pendant que vous attendiez une commande publique qui ne venait pas ? Qui est responsable des conséquences financières : vous ou celui qui retarde son appel d'offres ?

M. Hervé Estampes. – Les autres organismes de formation professionnelle emploient 10 % de leur personnel en CDI et 90 % en CDD. A l'Afpa, le rapport est inverse. Nous estimons indispensable de disposer de formateurs qualifiés et formés. Lorsque ceux-ci ne sont pas occupés, nous essayons d'atténuer le coût de leur maintien par la mobilité interne. En 2012, on nous a annoncé des appels d'offre, sans cesse imminents, sans cesse repoussés. Difficile de se projeter dans l'avenir dans ces conditions... Nous avons subi la situation.

M. Jean Desessard. – Votre politique de qualité risque de vous coûter cher. Surtout si un tel « trou de système » se reproduit... Comment éviter ces ornières et comment être compétitif ?

Mme Gisèle Printz. – Comment se fait-il que Pôle Emploi renvoie des jeunes en leur disant qu'aucune formation n'est envisageable, quand les stages de l'Afpa assurent ensuite un emploi à 80 % des stagiaires ?

M. Hervé Estampes. – Nous avons 90 % de réussite aux titres professionnels. Le taux d'emploi durable, surtout, est bien supérieur chez nous à ce qu'il est dans les autres organismes de formation : 68 % contre 54 %, ce sont des chiffres de la Cour des comptes.

Les agents de Pôle Emploi doivent connaître des offres innombrables, c'est un problème. Je me souviens d'un reportage sur France 2 Picardie qui montrait un jeune tout prêt à se former, un conseiller de Pôle Emploi qui ne savait où l'envoyer, et les salles de cours à moitié vides dans le centre de formation Afpa le plus proche.

Il n'y a pas de « trou de système » avec les régions, la mécanique des appels d'offre est bien huilée et il n'y a pas de rupture entre les contrats, qui s'enchaînent. En revanche, il y a eu un « trou de système » avec la Direccte en 2013, du fait du changement de procédure. Désormais, le problème est réglé. Il n'a rien de structurel.

Mme Annie David, présidente. – Je vous remercie pour votre présentation et pour la qualité de vos réponses. Je souhaite longue vie à l'Afpa au sein du service public de l'emploi. L'enquête de la Cour des comptes, assortie de nos débats d'aujourd'hui, sera publiée sous la forme d'un rapport d'information déposé par Claude Jeannerot.

Il en est ainsi décidé.

Nomination d'un rapporteur

La commission procède à la désignation de M. Jean Desessard rapporteur sur la proposition de loi n° 182 (2013-2014) relative au choix libre et éclairé d'une assistance médicalisée pour une fin de vie digne.

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

Mardi 21 janvier 2014

- Présidence de Mme Marie-Christine Blandin, présidente -

**Liberté de choix des maires quant à l'organisation des rythmes scolaires dans
l'enseignement du premier degré – Examen des amendements**

La commission examine les amendements sur la proposition de loi n° 116 (2013-2014) visant à affirmer la liberté de choix des maires quant à l'organisation des rythmes scolaires dans l'enseignement du premier degré.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – Mes chers collègues, j'accueille, en votre nom à tous, M. Didier Marie qui remplace M. Jacques Chiron dans notre commission.

Nous sommes saisis d'une question préalable et trois amendements sur la proposition de loi visant à affirmer la liberté de choix des maires quant à l'organisation des rythmes scolaires dans l'enseignement du premier degré.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Je suis étonné de voir une question préalable qui vient rompre le « *gentlemen's agreement* » passé en 2009 entre tous les groupes politiques concernant l'ordre du jour réservé aux groupes minoritaires et d'opposition, qui a posé en principe que le Sénat délibère sur le texte de la proposition de loi, sauf accord du groupe concerné.

Nous avons déjà eu cette discussion lors de la réunion de la conférence des présidents du 11 décembre 2013, à propos de la proposition de loi visant à renforcer les sanctions prévues dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage, qui avait été très largement réécrite par la commission des lois.

Le président du Sénat a rappelé à cette occasion qu'un groupe doit avoir la garantie que sa proposition puisse être discutée par le Sénat en séance publique et qu'à ce titre elle ne peut faire l'objet d'une motion de procédure ou de modification substantielle qu'avec l'accord du groupe intéressé.

Je constate que la philosophie de l'accord n'est pas respectée car les droits de l'opposition sont remis en cause. Lorsque nous étions majoritaires, nous n'avons jamais procédé ainsi.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – Je ne me prononce pas sur le fond. Mais au regard des dispositions du Règlement du Sénat, le droit des groupes l'emporte sur un « *gentlemen's agreement* ». Cette motion est de l'initiative et du droit d'un groupe, qui s'exerce dans les conditions prévues par notre Règlement, sans que je sois investie du pouvoir de la retirer.

M. Jacques-Bernard Magner. – Il n'était pas dans mon intention, ni dans celle de mon groupe, de rompre quelque accord que ce soit. Il faut dire qu'il était aussi étonnant de

voir nos collègues de l'UMP déposer une telle proposition de loi sur un sujet qui fait l'objet d'une mission commune d'information sur les rythmes scolaires, en cours de travaux. Là aussi, on a rompu un « *gentlemen's agreement* ». Cette proposition de loi propose de revenir sur une réforme prise par décret, avant que le travail de cette mission ne soit terminé. La création de la mission a été pourtant demandée par le groupe UMP.

Je ne souhaite pas revenir sur des règles établies ou des règles d'usage. Je veux bien retirer cette question préalable, si le groupe en est d'accord.

Mme Françoise Cartron. – Oui.

M. Jacques Legendre. – Parole de gentilshommes !

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – La question préalable est donc retirée avec l'accord de tous les signataires.

M. Jean-Claude Carle, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 1 de suppression de l'article 1^{er} qui constitue le cœur de la proposition de loi.

La commission rend un avis favorable sur l'amendement n° 1.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – Même avis et même vote pour les amendements de suppression n°s 2 et 3.

La commission rend un avis favorable sur les amendements n°s 2 et 3.

Communication diverse

M. Pierre Martin. – Je souhaite appeler votre attention sur le fait que les missions communes d'information sur le sport professionnel et sur les rythmes scolaires se réunissent en même temps, le mercredi après-midi. C'est un dysfonctionnement certain !

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – Ce dysfonctionnement n'est pas de notre ressort. Et j'ai déjà demandé aux présidents de ces missions d'éviter les superpositions.

Mme Françoise Cartron. – A l'origine, la mission commune d'information sur les rythmes scolaires se réunissait le mardi après-midi et pour éviter les conflits avec les réunions de la commission, nous avons décidé de nous réunir le mercredi après-midi.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – Lors de la dernière Conférence des présidents, le président du Sénat a ouvert une réflexion d'ensemble sur les améliorations possibles de nos méthodes de travail et a évoqué la possibilité de réfléchir aux modalités d'exercice du droit de tirage des groupes politiques quand ceux-ci concernent une même commission afin d'éviter tout engorgement de ses travaux.

Mercredi 22 janvier 2014

- Présidence de Mme Marie-Christine Blandin, présidente -

Audition de Mme Hélène Farnaud-Defromont, directrice de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)

La commission entend Mme Hélène Farnaud-Defromont, directrice de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – J'accueille Mme Hélène Farnaud-Defromont, directrice de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger. Nous avons organisé l'an passé une table ronde relative aux actions extérieures de la France en matière de culture et d'éducation avec l'ensemble des partenaires. Nous avons alors été frappés par leur diversité et leur compétence.

Mme Hélène Farnaud-Defromont, directrice de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger. – A titre liminaire, je souhaiterais vous présenter l'Agence et son réseau d'établissements à travers un film institutionnel. Puis je vous préciserai certains chiffres en complément de la vidéo et du rapport d'activité qui vous a été remis.

Avec 320 000 élèves dont 200 000 élèves étrangers, la France dispose du premier réseau d'enseignement à l'extérieur de son territoire, comparé à l'Allemagne (80 000 élèves scolarisés à l'étranger) et à l'Espagne (40 000 élèves). Les États-Unis et le Royaume-Uni ne disposent pas non plus de réseau comparable. De ce point de vue, nous disposons d'un outil unique.

La double mission de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), créée par la loi du 6 juillet 1990, réside dans la scolarisation des élèves français (un tiers des élèves) et dans le rayonnement de l'enseignement « à la française » *via* la scolarisation des élèves étrangers. Une autre mission, très importante à mes yeux, même si elle ne constitue pas le cœur de notre action, consiste dans la coopération éducative avec les systèmes éducatifs des pays où nous sommes implantés.

Il existe des spécificités du réseau de l'AEFE par rapport au système éducatif en France.

Le réseau d'enseignement français à l'étranger rassemble 488 établissements scolaires. Homologués par le ministère de l'éducation nationale, ils offrent un programme français enseigné en français. Il existe trois types de statuts : 75 de ces établissements sont gérés directement par l'Agence (établissements en gestion directe - EGD), 156 ont passé une convention avec elle (établissements conventionnés, souvent à gestion parentale) et 257 autres sont des établissements partenaires.

Les personnels sont recrutés selon des modalités qui varient d'un établissement à l'autre. Dans les deux premiers types d'établissements, on accueille des enseignants titulaires du ministère de l'éducation nationale nommés par l'Agence. Dans le dernier cas, ils sont exclusivement détachés par leur ministère. Au total, le réseau compte 1 147 expatriés (occupant essentiellement des postes de direction), 5 466 résidents et 13 000 recrutés locaux.

Le système fonctionne à la satisfaction des familles, puisque le taux de réussite au baccalauréat atteint 95,4 %, dont 20 % de mention « très bien ». Chaque année, plusieurs élèves du réseau s'illustrent au concours général.

Le réseau bénéficie d'un financement mixte, avec plus de 535 millions d'euros de dotation budgétaire pour 2014, incluant l'aide à la scolarité (bourses) complétés par une contribution des familles qui s'établit à 65 % du budget. La totalité du budget de l'Agence représente 1,2 milliard d'euro, ce qui en fait l'un des plus importants opérateurs de l'État. Se pose aujourd'hui la question du niveau des frais de scolarité qui sont réglés par les familles et dont l'augmentation continue n'est pas soutenable. Nous devons donc veiller à leur évolution. À cet effet, une mission est en cours, dont font partie la sénatrice Corinne Lepage et le député Philip Cordery, à la demande conjointe du ministre des affaires étrangères et de la ministre déléguée chargée des Français de l'étranger, pour élaborer des propositions sur cette question.

La place des parents constitue une autre spécificité de l'enseignement français à l'étranger. Ils représentent de véritables acteurs du réseau à travers leur contribution financière et leur participation à la gestion des établissements.

Nous nous positionnons par rapport au ministère de l'éducation nationale comme un laboratoire d'innovation où est testé un certain nombre de dispositifs pédagogiques, notamment en matière d'apprentissage des langues. Nos élèves sont souvent trilingues en fin de scolarité ; ils maîtrisent le français, la langue du pays et l'anglais.

L'AEFE entretient des relations suivies avec le ministère de l'éducation nationale. Nous devons mettre en œuvre le programme de l'éducation nationale et ses grandes directives comme la loi portant refondation de l'école ou la charte sur la laïcité en les déclinant en fonction des spécificités de notre réseau. Nous sommes parfois en avance sur certaines réformes comme celle qui concerne les rythmes scolaires. En effet, dans la réalité, 90 % des établissements français à l'étranger travaillent déjà cinq jours par semaine, en raison du contexte local.

Nos établissements offrent également d'ores et déjà une place majeure au numérique avec, par exemple, l'extension progressive de la dématérialisation de la correction des copies du baccalauréat dans les deux tiers du réseau.

Face à l'augmentation et l'évolution de la demande et au contexte budgétaire contraint, l'AEFE est aujourd'hui confrontée à de nouveaux défis.

Dans le cadre des priorités clairement affirmées d'accompagnement de la diplomatie économique, d'attractivité et d'influence, un plan d'action a fait l'objet de recommandations à la fin de l'été dernier et se trouve désormais en cours de rédaction.

Nous réfléchissons, pour les années à venir, au redéploiement du réseau. Quels sont les pays ou régions du monde où nous ne sommes pas assez présents ? Quelles sont les régions où l'on peut trouver un système d'enseignement satisfaisant et où les parents n'aspirent qu'à se voir proposer un dispositif complémentaire afin de maintenir un lien avec la France ? Comment ne pas être en situation de malthusianisme dans un certain nombre d'endroits où notre dispositif est insuffisant pour répondre à une demande croissante ?

Ces questions sont d'ordre politique, diplomatique, stratégique. La nouveauté de ce plan d'action réside dans la concertation interministérielle préalable destinée à ce que

chaque partie intéressée réfléchisse aux évolutions attendues et aux réponses que nous pouvons apporter en termes d'enseignement français à l'étranger.

Ce plan d'action constitue une matrice pour les années à venir. Il permettra notamment de renforcer le dialogue avec le ministère de l'éducation nationale et de travailler sur la consolidation de l'excellence pédagogique. Il trouvera sa traduction dans le plan d'orientation stratégique de l'AEFE pour la période 2014–2017, qui sera présenté au conseil d'administration au mois de mars.

En conclusion, nous bénéficions d'un outil extraordinaire au service de l'expatriation de nos compatriotes et du rayonnement de notre pays. Notre réseau est une « *success story* » avec une demande croissante et nous sommes particulièrement optimistes pour les années à venir.

M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » – Il convient d'avoir à l'esprit que nous sommes en présence d'un réseau d'établissements privés français, non en raison de leurs statuts juridiques, qui sont locaux, divers et variés, mais bien par l'enseignement qui y est dispensé.

Vous avez certes conclu vos propos sur une note optimiste, mais je voudrais souligner le fait que l'enseignement français à l'étranger est aujourd'hui à la croisée des chemins, obligé de s'adapter aux évolutions qui se profilent et dont vous semblez être parfaitement consciente.

Dans le contexte budgétaire actuel, les dotations de l'État sont en diminution constante : alors qu'elles représentaient plus de la moitié des ressources financières des établissements, ceux-ci tirent désormais 65 % de leurs revenus des frais de scolarité, en augmentation constante, payés par les parents d'élèves. Devenus premiers contributeurs financiers du réseau d'enseignement français, et par ailleurs bien informés des possibilités offertes par d'autres systèmes tels que le réseau anglo-saxon, les parents d'élèves sont de plus en plus exigeants et impliqués dans la vie des établissements, ce qui génère parfois quelques difficultés lors des conseils de gestion. C'est notamment le cas lorsque, par exemple, il faut expliquer que l'augmentation du nombre de recrutement dits « hors plafond » – c'est-à-dire non-constitués de titulaires détachés de l'éducation nationale – entraîne une augmentation des sommes à reverser à l'AEFE.

Comme je l'indiquais dans mon avis budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2014, les établissements devront moderniser leurs outils d'enseignement grâce à un recours plus fréquent au numérique, mais aussi développer des synergies avec le centre national d'enseignement à distance (CNED) et diversifier les formes d'enseignement, notamment s'agissant des filières bilingues et de l'enseignement technique.

Enfin, reste la question des inégalités statutaires des personnels et notamment de l'absence de protection sociale pour les ressortissants français agents de droit local.

En résumé, le réseau d'établissements d'enseignement français à l'étranger doit réfléchir, d'une part à un nouveau modèle économique pour mobiliser des moyens financiers adaptés à une activité en forte croissance, et d'autre part à un modèle pédagogique qui lui permettra de répondre, mieux encore, aux besoins des élèves et aux attentes de leurs parents.

Mme Hélène Farnaud-Defromont. – Monsieur le rapporteur, nous partageons votre diagnostic s’agissant de l’augmentation constante des besoins du réseau : besoins en enseignants d’abord, avec notamment la nécessité d’une juste répartition des enseignants français pour un maintien de la qualité de l’enseignement que les parents sont en droit d’exiger, mais aussi besoins en financements nouveaux. Sur ce dernier point, nous avons à résoudre au plus vite une équation complexe. Une conférence va être organisée prochainement avec les services de Bercy pour déterminer les moyens budgétaires à mobiliser sur le triennat à venir. Par ailleurs, nous devons nous-mêmes être réactifs pour trouver sur le terrain des solutions adaptées à chaque établissement.

À cette fin, nous nous efforçons de sensibiliser nos interlocuteurs dans les ambassades, travaillons avec les parents d’élèves, qui sont effectivement nos premiers contributeurs financiers, et nouons des relations de partenariat avec les grandes entreprises qui emploient des expatriés français.

S’agissant des enseignements dispensés, notre plan d’orientation stratégique est largement consacré au numérique. Nous n’imposons pas de dispositifs depuis Paris mais nous observons ce qui se fait sur le terrain, pour ensuite diffuser ce qui réussit. Nous allons, par exemple, essayer de pallier une pénurie relative d’enseignants en philosophie et dans les matières scientifiques en mettant en œuvre des dispositifs d’enseignement en ligne. Nous travaillons actuellement avec Cédric Villani, mathématicien français, médaille Fields 2010, pour l’élaboration de cours enregistrés qui constitueront une ressource supplémentaire mise à la disposition des établissements.

S’agissant enfin de la disparité des statuts et des profils d’enseignants français ou étrangers en poste dans le réseau, nous nous attachons à faire bénéficier les recrutés locaux d’une protection sociale satisfaisante en discutant au cas par cas avec l’Ambassade compétente. Par ailleurs, pour garantir l’homogénéité des enseignements dispensés, nous mettons en œuvre 19 plans régionaux de formation.

M. Claude Domeizel. – Ma première question concerne les personnels enseignants des établissements français à l’étranger : quelles tendances observe-t-on s’agissant de leur mobilité géographique ? En d’autres termes, s’installent-ils pour de longues années dans un pays ou, au contraire, présentent-ils des profils de carrière à mobilité courte dans plusieurs pays successifs ?

J’aimerais également vous interroger sur les relations qu’entretiennent l’AEFE et des systèmes d’enseignement proches ou complémentaires, à l’instar du CNED ou des écoles internationales installées sur le territoire français, qui représentent un appui pédagogique utile pour des ressortissants français à l’étranger comme étrangers en France.

Enfin, en tant que président du groupe interparlementaire d’amitié France-Algérie, je souhaite attirer votre attention sur les difficultés rencontrées par nos compatriotes expatriés en Algérie au regard de l’insuffisance de l’offre d’enseignement en français. Certes, le lycée Alexandre Dumas d’Alger, malgré des capacités d’accueil limitées, scolarise la majorité des élèves français résidant dans la capitale, mais l’offre est absolument inexistante dans les autres villes du pays. Dans ces circonstances, comment envisagez-vous de développer le réseau d’enseignement en français dans ce pays ?

Mme Maryvonne Blondin. – Les inégalités statutaires entre personnels des établissements français à l’étranger constituent un sujet de tension récurrent. Ainsi, lors d’un

déplacement à Varsovie, une mère d'élève du lycée français m'a interpellée sur les difficultés de gestion du personnel qui en découlaient mais également sur le manque de moyens humains de l'établissement.

Dans le cadre des formations que vous proposez aux recrutés locaux, quelle place est faite à la pédagogie et à l'accompagnement des élèves, qui constituent des spécificités fortes de l'enseignement français ? Par ailleurs, quelle politique menez-vous en faveur de l'accueil des enfants handicapés dans vos établissements ?

J'aimerais également être éclairée sur les relations que l'Agence entretient avec les alliances françaises dans les pays qui ne disposent pas d'un établissement en propre mais où, malgré tout, existe une demande d'enseignement en français.

Enfin, vous avez évoqué l'action de l'AEFE en vue d'inciter les bacheliers du réseau à poursuivre leurs études supérieures en France. Quelle proportion d'entre eux est aujourd'hui concernée et quels sont les objectifs affichés par le plan d'orientation stratégique de l'Agence dans ce domaine ?

Mme Françoise Cartron. – Je souhaite tout d'abord me faire l'écho des préoccupations de notre collègue Corinne Lepage, qui regrette de ne pouvoir assister à votre audition. Le réseau d'enseignement français à l'étranger fait aujourd'hui face à un double défi : quantitatif d'abord, avec une demande en constante augmentation tant de la part des Français, toujours plus nombreux à s'expatrier, que des familles locales, notamment dans les pays émergents ; qualitatif ensuite, en raison de l'exigence toujours plus grande, et d'ailleurs légitime, des familles et de la concurrence effrénée des autres systèmes d'enseignement.

L'enseignement français à l'étranger constitue un véritable laboratoire d'idées et d'expériences à l'égard de l'apprentissage des langues comme de l'usage des nouvelles technologies. Les riches expériences de ces professeurs français, confrontés au cours de leur carrière à d'autres cultures et d'autres outils, représentent un atout incontestable pour l'éducation nationale, qui doit davantage en tirer profit.

Le quatrième point du plan d'action pour notre politique scolaire extérieure vise à consolider l'excellence pédagogique du réseau. Cet objectif exige l'implication du ministère de l'éducation nationale, aujourd'hui cantonné au détachement des enseignants et à l'homologation des établissements. Cette participation renforcée pourrait être l'occasion d'une plus grande ouverture de l'école de la République sur l'Europe et le monde.

Pour ce qui concerne mes propres interrogations, je souhaiterais revenir sur vos propos relatifs à l'application, par les établissements français à l'étranger, de la réforme des rythmes scolaires. Il m'a semblé vous avoir entendu évoquer le chiffre de 90 % d'établissements sous le régime d'une scolarité de cinq jours par semaine. Cette proportion est-elle exacte ?

S'agissant enfin des innovations pédagogiques au sein de ces établissements et notamment du développement de l'enseignement en ligne, quelles sont vos perspectives de partenariat avec le ministère de l'éducation nationale, notamment en matière d'enseignement des langues rares qui mobilise parfois, dans les établissements de l'éducation nationale, un professeur pour quatre ou cinq élèves seulement ?

M. André Gattolin. – Vous avez indiqué que, sur un total de 320 000 élèves, les établissements relevant de l'AEFE scolarisaient 120 000 Français. Parmi eux, pouvez-vous nous indiquer combien sont en réalité des binationaux ?

À la différence des familles binationales ou des Français ayant décidé de s'installer définitivement ou pour une longue période dans un pays étranger, de nombreux expatriés n'y résident que quelques années pour des raisons économiques. Quelles solutions alternatives proposez-vous à ces familles lorsqu'aucune place n'est disponible dans un établissement du réseau ? Disposez-vous par exemple de partenariats avec des établissements locaux ? À défaut, des cours en ligne sont-ils mis à disposition de ces élèves, comme d'ailleurs d'élèves étrangers souhaitant suivre tout ou partie d'un enseignement en français ?

M. Pierre Bordier. – Quelles relations entretient l'AEFE avec les pays d'accueil ? Plus précisément, l'Agence décide-t-elle de son propre chef de développer son réseau dans tel ou tel pays ou, au contraire, répond-elle à des demandes spécifiques des autorités locales ? Je me souviens en particulier de la création de l'école française du Caucase, fruit d'une volonté et d'un financement privés soutenus par l'ambassade de France. Dans le même temps, nous avons pu observer une volonté politique de diminuer drastiquement le volume d'enseignement du français dans les établissements scolaires locaux.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – Beaucoup d'entre vous ont évoqué les richesses pédagogiques développées dans les établissements de l'AEFE, dont pourrait bénéficier l'école de la République. Il me semble, en particulier, que les enseignants qui développent l'accueil de primo-arrivants sur notre territoire gagneraient à bénéficier, dans le cadre de leur formation, du savoir-faire de ceux qui accueillent des jeunes enfants non francophones à l'étranger. Mais nous avons pu constater, comme notre collègue Jacques-Bernard Magner, rapporteur de la mission d'information sur les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE), une certaine frilosité à l'égard des intervenants extérieurs. Nous devons mobiliser toutes les universités et les ESPE car les enseignants issus du réseau de l'AEFE sont porteurs d'un savoir-faire précieux.

Mme Hélène Farnaud-Defromont. – Permettez-moi de regrouper certaines questions pour y répondre de façon exhaustive.

Concernant les personnels enseignants français, il convient de distinguer deux catégories :

- les personnels expatriés, qui regroupent à la fois les personnels de direction et les personnels enseignants investis d'une mission à caractère pédagogique dans le secondaire, soit environ 1 200 personnes. Ils n'ont pas vocation à s'installer dans les pays où ils sont nommés et connaissent généralement plusieurs expériences à l'étranger entrecoupées d'un aller-retour en France ;

- les personnels résidents, majoritaires, au sein desquels ils convient de distinguer les « vrais résidents », ayant fait le choix de s'installer définitivement dans le pays où ils enseignent, et les « faux résidents », souvent jeunes et très mobiles, qui peuvent occuper successivement plusieurs postes.

S'agissant de nos relations avec le CNED, auquel une convention nous lie, nous travaillons à la redéfinition de ses outils en vue de permettre une « offre hybride », comprenant un enseignement en ligne pour les trois matières principales que sont le français,

les mathématiques et l'histoire-géographie. Ceci permettra de diminuer les documents envoyés, qui représentent, à titre d'exemple, un poids de 15 kilogrammes pour un élève de sixième.

Les relations avec les réseaux locaux et la coopération linguistique doivent répondre à un objectif de cohérence d'action de la France à travers les acteurs que sont les lycées français, les alliances ou l'Institut français. Les ambassadeurs ont pour mission de définir une stratégie cohérente de présence et d'expansion. En outre, les chefs d'établissement de l'AEFE sont encouragés à coopérer avec les établissements locaux, afin de favoriser l'ouverture sur les pays d'accueil. Pour ce qui concerne le cas particulier de l'Algérie, je rappelle que le « lycée international » – nous ne pouvions pas le nommer autrement – a rouvert ses portes il y a 10 ans et qu'il accueille en majorité des enfants algériens, certains pouvant avoir la double nationalité franco-algérienne sans nécessairement l'indiquer. Il existe une très forte demande et, dès la rentrée 2014, nous allons augmenter la capacité d'accueil sans pour autant ouvrir d'autres établissements en dehors d'Alger. Vous avez raison de souligner que l'enseignement du français dans les établissements locaux constitue un lien important. Au Maroc, où le réseau de lycées est historiquement le plus important, nous notons un fort intérêt pour ouvrir des sections internationales francophones dans les lycées marocains publics et privés. La nécessité de mutualiser les ressources documentaires conduit à privilégier l'ouverture de telles sections dans les villes où un lycée français est déjà implanté. La stratégie de développement de l'AEFE évolue ainsi d'une logique de substitution à une logique de coopération qui aide le système éducatif marocain à s'ouvrir au français.

Le sujet de la vie scolaire constitue un marqueur du système scolaire français. Au sein des comités de vie lycéenne, les élèves prennent toute leur part au fonctionnement des établissements. Dès que ceux-ci atteignent une certaine taille, nous essayons d'avoir des conseillers principaux d'orientation (CPE), afin que les personnels d'encadrement soient formés.

La situation des enfants atteints d'un handicap constitue une réelle préoccupation pour l'Agence, où une personne se consacre spécialement à cette question. Sur 320 000 élèves, nous avons identifié 3 000 enfants en situation de difficulté scolaire. Cette approche est plus large que celle du seul handicap et inclut également les troubles tels que la dyslexie. Les établissements reçoivent des instructions pour prendre en compte ces situations, ce qui peut soulever quelques difficultés dans le cas des établissements conventionnés où le droit local s'applique, et non la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Les situations y sont traitées au cas par cas.

Pour répondre à votre question, madame Blondin, environ 50 % des 13 500 à 14 000 des élèves du réseau de l'AEFE qui obtiennent chaque année le baccalauréat poursuivent aujourd'hui leurs études supérieures en France. La marge de progression dans ce domaine est donc encore importante. Nous y travaillons avec les référents « Orientation » en poste dans les lycées français en sensibilisant les élèves dès la classe de première. Par ailleurs, les élèves ayant préféré débiter leurs études supérieures dans leur pays de résidence ou dans le système anglo-saxon, reviennent pour certains en France à compter de la licence ou du master. L'augmentation du nombre de bacheliers choisissant un cursus français constitue l'un de nos principaux objectifs. À titre d'exemple, nous signerons la semaine prochaine avec sept instituts d'études politiques en région une convention permettant l'ouverture, dès 2014, de quatre centres de concours décentralisés à Casablanca, Bogota, Shanghai et Bangkok, afin d'éviter à nos étudiants de se rendre en France pour un concours d'entrée qui se tient

traditionnellement au mois de mai. D'autres centres devraient ouvrir au cours des prochaines années.

Madame Cartron, en réalité, 80 % de nos établissements pratiquent un rythme de cinq jours ouvrés, simplement pour être en conformité avec les rythmes locaux et ce, bien avant la réforme de l'organisation scolaire en France. Les horaires d'ouverture des établissements varient toutefois grandement d'un pays à l'autre : les cours se terminent généralement en début d'après-midi dans les pays au climat le plus chaud tandis que d'autres proposent des activités extra-scolaires après 15 heures. S'agissant de l'enseignement des langues rares, nous proposons des sections spécialisées dans certains pays, comme pour le thaï en Thaïlande, et travaillons avec le ministère de l'éducation nationale afin de développer en France et à distance ce type d'enseignement.

En réponse à M. Gattolin, j'indiquerai qu'il est particulièrement difficile de connaître le pourcentage de binationaux parmi nos élèves, pourcentage qui varie en tout état de cause d'un pays à l'autre. Pour ce qui concerne ceux que nous pourrions qualifier d'expatriés « provisoires », nous faisons systématiquement en sorte de les accueillir dans nos établissements. Il s'agit pour nous d'un public prioritaire. Leur nombre est en croissance exponentielle à Dubaï (+ 20 % à la rentrée 2013), à Abu Dhabi et à Doha. Nous n'y refusons aucune demande à ce jour mais je dois bien reconnaître que la situation, en termes d'effectifs, est tendue. Dans ces pays, comme dans d'autres, l'AEFE est donc favorable au développement de partenariats avec des établissements locaux. Au cours de l'année 2014, les ambassadeurs devront faire des propositions au ministre des affaires étrangères en matière de présence scolaire française au regard de l'évolution de la communauté nationale sur place au cours des trois prochaines années. Ces études permettront à la tutelle de l'AEFE de disposer d'une visibilité afin de prévoir d'éventuels redéploiements des moyens en cohérence avec les besoins locaux, mais également de négocier avec le ministère de l'économie et des finances les crédits nécessaires au développement du réseau.

Il me semble effectivement essentiel de mieux valoriser les compétences et l'expérience des enseignants qui reviennent exercer leur métier en France. Si l'AEFE dialogue au cas par cas avec le ministère de l'éducation nationale s'agissant de l'affectation de retour des personnels de direction, la situation est effectivement plus compliquée pour les enseignants en raison de leur nombre. L'Agence signale toutefois à la direction des ressources humaines du ministère de l'éducation nationale les dossiers des enseignants dont la qualité et l'expérience ont été particulièrement saluées. Le recteur concerné par l'affectation en est alors informé. Mais il est vrai que cette procédure quelque peu informelle pourrait être systématisée afin de favoriser les retours en France dans les meilleures conditions.

Les familles françaises sont de plus en plus enclines à l'apprentissage de la langue de leur pays de résidence et à la découverte, dans le cadre scolaire, d'une autre culture. Il y a une douzaine d'années en Jordanie, je me souviens d'avoir rencontré des parents dubitatifs à l'idée que la langue arabe soit enseignée aux élèves les plus jeunes. La situation était totalement inverse en septembre 2013 lorsque je me suis rendue à Amman à l'occasion de l'inauguration du lycée français. Désormais, en Jordanie, comme au Vietnam où votre commission a pu observer le dispositif, une assistante de la langue du pays accompagne l'enseignant francophone, ce qui permet aux enfants d'être parfaitement bilingues à l'entrée au cours préparatoire.

Mme Dominique Gillot. – Je souhaiterais connaître la nature de vos relations avec Campus France, organisme placé sous la double tutelle du ministère des affaires

étrangères et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui a des missions similaires aux vôtres en matière de promotion de l'enseignement supérieur français auprès des jeunes étrangers.

Mme Hélène Farnaud-Defromont. – Nous avons signé une convention avec Campus France, avec qui nous sommes en dialogue constant, pour la mise en place d'une plateforme numérique expérimentale, l'organisation de salons consacrés à l'enseignement supérieur ou encore pour des actions d'information dans nos établissements.

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – Je vous remercie pour la qualité des réponses que vous avez fournies aux commissaires qui, vous l'avez constaté, se sont montrés particulièrement intéressés par l'action de l'AEFE.

Communication diverse

Mme Marie-Christine Blandin, présidente. – Mes chers collègues, je vous rappelle que mercredi prochain, dans le cadre de ses travaux sur le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, notre commission se déplacera sur le site de l'École nationale vétérinaire d'Alfort (ENVA).

COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES INFRASTRUCTURES, DE L'ÉQUIPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Mardi 21 janvier 2014

- Présidence de M. Raymond Vall, président -

Loi Littoral – Examen du rapport d'information

La commission examine le rapport d'information de Mme Odette Herviaux et M. Jean Bizet consacré à la loi Littoral.

M. Raymond Vall, président. – Notre commission a confié le 20 février dernier à nos deux collègues, excellents spécialistes de ces questions, l'élaboration d'un rapport sur divers problèmes posés par l'application de la loi Littoral.

Je sais que vous avez procédé à un grand nombre d'auditions et que vous avez également fait plusieurs déplacements sur le terrain : dans la Manche, chez Jean Bizet ; dans le Morbihan, chez Odette Herviaux ; en Corse, à l'invitation de notre collègue Nicolas Alfonsi ; en Savoie et Haute Savoie, à l'invitation de Pierre Hérisson et Jean-Pierre Vial. Pour ceux qui s'interrogeraient sur ce déplacement loin d'une façade maritime, je signale que la loi Littoral s'applique également aux rivages des lacs de plus de 1000 hectares.

Les membres du groupe d'études Mer et Littoral que préside Odette Herviaux ont été associés à la plupart de vos travaux. C'est donc un rapport très approfondi que vous allez nous présenter et je ne doute pas qu'il contient des propositions concrètes utiles pour améliorer l'efficacité de notre législation et de notre réglementation, ainsi que leur application. C'est un domaine qui concerne d'ailleurs très directement les collectivités et les élus locaux que nous représentons au sein de cette assemblée.

Mme Odette Herviaux, co-rapporteuse. – Nous tenons d'abord à vous remercier, Monsieur le président, ainsi que l'ensemble de la commission, de nous avoir confié cette mission. Nul ne l'ignore ici : l'application de la loi Littoral trouve une résonance particulière en Bretagne comme en Normandie, c'est pourquoi Jean Bizet et moi-même étions particulièrement intéressés par cette question. Ce sujet se retrouve également en filigrane de l'actualité, malheureusement, avec les récentes inondations dans le Var et en Bretagne.

Appréhender la loi Littoral n'est pas une chose facile. Nous avons souhaité faire, en quelque sorte, une opération vérité sur cette loi. Comme vous le savez, dès qu'un travail parlementaire sur la loi Littoral est annoncé, on est vite accusé de vouloir faciliter le bétonnage des côtes. Encore récemment, nous n'avons pas manqué à ce présupposé dans une émission de grande écoute. Ce n'est évidemment pas notre but. Nous avons voulu anticiper cette critique en essayant d'apporter sur cette loi un regard qui se veut le plus neutre et le plus objectif possible.

De quoi parle-t-on ? Je vais commencer par un bref cadrage général sur les objectifs, la philosophie et le fonctionnement de la loi Littoral. Celle-ci a été adoptée à l'unanimité le 3 janvier 1986, un an après l'entrée en vigueur de la loi Montagne du 9 janvier 1985 et en pleine vague de décentralisation. Ses quarante-deux articles traitent de nombreux

sujets, comme l'urbanisme, la qualité des eaux, la gestion du domaine public maritime et fluvial, la réglementation des plages, le classement des communes touristiques ou encore la répartition des compétences entre l'État et les collectivités. Cette loi clarifie en particulier les procédures de délimitation du rivage de la mer et consacre le principe de l'usage libre et gratuit des plages.

Une précision : avec l'accord de la délégation à l'outre-mer, nous avons volontairement exclu les territoires ultra-marins du périmètre de notre analyse, en raison de leur spécificité qui justifierait un rapport à lui seul.

La loi Littoral n'est pas une loi de protection, mais une loi transversale, d'aménagement et de mise en valeur des activités. Cette dimension a été complètement perdue de vue au cours du temps. Pourtant, le législateur de 1986 l'avait explicitement spécifiée, y compris dans son intitulé : loi relative à « l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral ». Elle peut d'ailleurs être considérée à ce titre comme un texte précurseur en matière développement durable.

La loi Littoral est également avant-gardiste, peut-être trop d'ailleurs, sur le plan de la technique juridique. Il s'agit en effet d'une loi interprétative, aux dispositions nécessairement vagues, afin de pouvoir s'adapter à la grande diversité des littoraux. Cette loi a dès le départ prévu sa territorialisation, afin de préciser les principaux concepts à l'échelle locale. En pratique, ce travail n'a jamais été réellement mis en œuvre, d'où les nombreuses difficultés d'application rencontrées sur le terrain.

Nous sommes aujourd'hui habitués à ce type de loi-cadre d'inspiration anglo-saxonne, fréquent dans le domaine de la protection de l'environnement et du développement durable, en particulier au niveau européen. À l'époque de la loi Littoral, son intégration dans notre système juridique, qui repose sur la définition de règles précises et de périmètres rigides, s'est révélée beaucoup moins évidente.

Quelles sont les difficultés ? Recenser les problèmes posés par la loi Littoral n'est pas le plus difficile à faire, tant les constats sont partagés depuis de nombreuses années, aussi bien par les élus que par les services de l'État. Au cours de la mission, nous avons-nous-mêmes reçu de nombreuses contributions. Des maires, mais aussi quelques particuliers, nous ont fourni une matière première importante, à partir de dossiers très complets sur des permis de construire ou des projets d'aménagement, enlisés dans les méandres des procédures administratives et contentieuses.

On peut néanmoins souligner que la plupart du temps, l'application de la loi Littoral ne pose pas de difficulté majeure. Quelques départements concentrent l'essentiel des problèmes, comme la Manche, le Var, les Côtes d'Armor ou la Charente Maritime. Et les crispations y sont aiguës lorsqu'elles existent.

Il faut également avoir à l'esprit que la loi est souvent stigmatisée alors même qu'elle n'est pas toujours à l'origine des difficultés rencontrées. L'espace juridique du littoral est aujourd'hui saturé par le cumul de normes protectrices de tous ordres – réglementaire, législatif, européen – aux finalités parfois contradictoires. On y trouve par exemple des sites inscrits et classés, des réserves naturelles, des parcs nationaux, des parcs naturels régionaux, des arrêtés préfectoraux de protection de biotope, tout le réseau Natura 2000 – zones de protection spéciale, zones spéciales de conservation et sites d'intérêt communautaire –, des zones humides, des zones de préemption ou encore des inventaires de type ZNIEFF. Ce

cumul des protections témoigne de la richesse écologique du littoral, mais alimente et juridictionnalise les conflits, et finit même parfois par créer des difficultés entre les habitants.

M. Jean Bizet, co-rapporteur. – Ces précautions étant prises, on peut dresser une liste des principaux griefs formulés à l'encontre de la loi Littoral.

Les élus se plaignent surtout de l'hétérogénéité d'application de la loi Littoral. Le degré de sévérité de son interprétation, tant par le juge que par les services de l'État, varie à la fois dans l'espace, d'un département à l'autre, et dans le temps, au gré des fluctuations doctrinales.

Ils mettent également en avant l'iniquité structurelle de la loi Littoral, que Jérôme Polverini, maire de Pianottoli-Caldarello que nous avons rencontré, résume ainsi : « les gros grossissent et les maigres maigrissent ». Autrement dit, les communes littorales les plus urbanisées ont beaucoup plus de facilité à se développer que les communes vertueuses qui ont cherché à préserver le patrimoine naturel. L'effet de signal est désastreux. Mon département, la Manche, paie aujourd'hui le fait de ne pas s'être lancé, dès le départ, dans une course à l'urbanisation.

À cela s'ajoute l'incohérence des politiques publiques, par exemple lorsque la loi Littoral empêche la mise aux normes de certaines installations, rendue pourtant obligatoire par d'autres dispositions législatives.

Enfin, l'abondant contentieux relatif à l'application de la loi Littoral est dénoncé, à juste titre, pour les conséquences dramatiques qu'il peut entraîner. Sans même parler du gel des investissements qui freine le développement économique du littoral, nous avons eu connaissance de la situation de particuliers ayant acheté un terrain au prix fort, avant qu'il ne soit déclaré inconstructible. Ces personnes ont parfois contracté un emprunt dont elles doivent continuer à assumer la charge, tout en supportant le coût d'une nouvelle solution d'hébergement et d'éventuels frais de procédure contentieuse. Les répercussions sont parfois dramatiques.

En général, ces personnes n'ont pas d'autre solution que de se retourner contre la collectivité, et on assiste bien à une montée en charge du contentieux indemnitaire, qui entraîne des difficultés financières pour les petites communes littorales. Outre les frais engagés pour leur défense et l'augmentation des primes d'assurance, elles peuvent être condamnées à verser des indemnités aux propriétaires lésés ou à financer l'élaboration d'un nouveau document d'urbanisme, dont il faut souligner la charge élevée pour certains budgets municipaux.

On aboutit même parfois à des situations ubuesques qui pèsent sur la crédibilité des pouvoirs publics. Le maire de Gouville-sur-Mer nous a ainsi confié avoir été condamné à exécuter sa propre décision : après avoir délivré un permis de construire, jugé ensuite illégal puis finalement validé au terme d'une interminable procédure, le juge l'a enjoint de délivrer ce document et l'a condamné à verser une indemnité de mille euros !

Un phénomène de recours abusifs nous a également été signalé à de nombreuses reprises, souvent de la part de quelques associations environnementales isolées et bien identifiées. Il arrive d'ailleurs que l'environnement serve de prétexte à la défense d'intérêts particuliers.

Mme Laurence Rossignol. – C'est bien connu !

M. Jean Bizet, co-rapporteur. – Lorsqu'on analyse la liste des membres de ces associations, on y trouve parfois des riverains ou des propriétaires de résidences secondaires qui espèrent pouvoir jouir du littoral en toute tranquillité et bénéficier de la valeur foncière que leur procure la rareté de leur bien. Il n'est pas question de faire l'amalgame avec les autres associations de protection de l'environnement, dont l'utilité sociale est avérée, qui ont une attitude tout-à-fait responsable et des services juridiques de grande qualité, comme nous l'avons constaté au cours de nos échanges. J'ai été agréablement surpris, au cours des auditions, par le discours extrêmement constructif et pertinent de France Nature Environnement (FNE), qui nous a prodigué de nombreux conseils. Cela contraste fortement avec l'attitude négative de Manche Nature Environnement dans mon département.

Comment en est-on arrivé là ? L'application de la loi Littoral n'a pas été à la hauteur des espérances, pour des raisons plus sociologiques que juridiques.

Les ambiguïtés dans l'attitude de l'administration ont longtemps nuit à la mise en œuvre sereine de la loi Littoral. L'administration ne fait fondamentalement pas confiance aux élus locaux pour l'exercice de leur compétence d'urbanisme sur le littoral, qui est rappelons-le, une compétence décentralisée depuis 1983. Depuis le début, elle utilise ses prérogatives pour être le véritable meneur de jeu. Le « porter à connaissance » sert ainsi de prétexte pour imposer aux élus une certaine lecture de la loi. Cette lecture est d'ailleurs souvent restrictive, car l'administration craint le contentieux. En outre, la doctrine administrative d'application de la loi Littoral fluctue au rythme des directeurs départementaux des territoires et de la mer (DDTM), ce qui place les élus dans une incertitude totale.

Parallèlement à cette attitude dirigiste, l'administration a fait preuve d'une absence remarquable en matière de décrets d'application. Il aura fallu attendre dix-huit ans pour que les décrets les plus importants, concernant notamment le champ d'application de la loi, soient enfin adoptés, après une injonction sous astreinte du Conseil d'État. D'autres décrets, comme celui sur les rus et les étiers, sont toujours en attente. Je ne parle même pas des rapports du Gouvernement au Parlement, qui n'ont presque jamais été remis, alors que la loi exigeait au départ un rapport annuel sur sa mise en œuvre.

Le climat s'est un peu apaisé depuis le milieu des années 2000. L'administration fait preuve d'une attitude plus constructive et s'engage dans des démarches de partenariat et d'accompagnement des collectivités. Mais le constat sur le fond ne change guère. L'administration reste convaincue que les élus locaux sont responsables de la mauvaise application de la loi, et refuse de leur faire confiance. Elle prétend aujourd'hui résoudre toutes les difficultés de cette loi grâce aux SCoT et à quelques démarches d'accompagnement. Mais c'est sans compter sur la fiabilité déclinante des services d'ingénierie de l'État et le succès mitigé des SCoT sur le littoral.

Nous attendons donc que l'administration soit capable de clarifier sa propre doctrine d'application, ce qui serait un progrès considérable. Une circulaire est prévue en ce sens pour 2014, espérons qu'elle ne connaisse pas le même sort que la précédente de 2006, qui n'a jamais été correctement mise en œuvre.

Dans ce contexte institutionnel tendu, les collectivités elles-mêmes n'ont pas toujours joué le jeu de la planification, il faut le reconnaître. Certaines se sont au contraire empressées, au début des années 1990, d'adopter des POS illégaux et mal contrôlés, pour

figer les droits de constructibilité. Les élus d'aujourd'hui estiment difficile de remettre en cause des droits considérés comme acquis par leurs concitoyens, avec toutes les conséquences financières et humaines que cela pourrait entraîner. Ce phénomène de POS « dormeurs » devrait néanmoins s'éteindre de lui-même avec l'entrée en vigueur du projet de loi ALUR.

Mais le vrai problème de la loi Littoral est bien son absence de territorialisation, faute d'une planification suffisante et d'une doctrine administrative claire. Depuis près de trente ans, il appartient en pratique au juge administratif de combler cette lacune, en livrant sa propre interprétation de la loi. Il fait ainsi presque systématiquement prévaloir la protection de l'environnement sur toute autre considération de développement local, et s'écarte très largement de la volonté initiale du législateur. Ce n'est pas notre façon de fonctionner en France.

Que faire ? Étant donnés les enjeux, nous avons considéré avec une extrême précaution la question du « toilettage » des notions juridiques de la loi Littoral. Il faut bien avoir à l'esprit que la moindre modification d'une disposition peut avoir des répercussions considérables sur la valeur du foncier, et générer des déséquilibres financiers difficiles à anticiper. Dans l'ensemble, il ne nous a pas paru utile de revenir sur les grands concepts de la loi, à une époque où la jurisprudence commence enfin à se stabiliser. Nous regardons même avec un œil circonspect la multiplication des petites dérogations ponctuelles qui sont égrenées au fil du temps, la dernière en date étant celle de la loi Brottes de 2013 concernant les ouvrages de raccordement pour les énergies marines. Souvent adoptées par voie d'amendements parlementaires, sans étude d'impact ni expérimentation préalable, ces dérogations ont généré plus de problèmes qu'elles n'en ont résolus.

Nous proposons une seule mesure d'assouplissement. Il s'agit d'autoriser la densification des hameaux par comblement des dents creuses. Il est en effet peu compréhensible que la loi permette de construire des hameaux nouveaux, intégrés à l'environnement, tout en interdisant de boucher les trous dans les hameaux existants. A l'heure où l'on souhaite lutter contre l'artificialisation des sols et la consommation des espaces agricoles, ce signal est irrationnel et désastreux. L'amendement que nous vous proposons a d'ailleurs déjà été voté à l'unanimité par notre commission à l'occasion de l'examen du projet de loi ALUR. L'administration s'y oppose, au nom du dispositif anti-mitage et des risques de dérive. Mais il ne s'agit pas d'introduire du mitage, puisque ces hameaux existent déjà ! Quant aux risques, nous les encadrons par de solides garde-fous, à la fois sur le fond et sur la procédure. Nous prévoyons notamment que le périmètre de ces hameaux ne pourra jamais être étendu, il ne s'agit vraiment que de combler des trous !

Nous préconisons également de durcir l'appréciation des coupures d'urbanisation, autant par souci de protection du littoral, que par mesure de justice. Pour rétablir une forme d'équité, il faut renverser la formule « les gros grossissent et les maigres maigrissent ». En renforçant les coupures d'urbanisation, on impose aux communes les plus urbanisées de mieux réfléchir à leur consommation d'espace. Cela ne pénalise pas les communes plus vertueuses pour lesquelles ces coupures s'imposent naturellement.

Pour le reste, nous ne recommandons pas de modifier davantage les règles d'urbanisme, car le principal problème n'est pas là. Nous l'avons vu, la loi Littoral souffre de son absence de territorialisation. Le législateur avait prévu dès 1986, que ses dispositions puissent être déclinées dans des prescriptions régionales. Ces prescriptions n'ont jamais été mises en œuvre. À l'époque, les régions venaient à peine d'être créées comme collectivités et

les services de l'État ne s'organisaient pas à cet échelon. Ce projet ambitieux avait peu de chances d'aboutir.

Il n'en reste pas moins que la clé de la bonne application de la loi Littoral, réside dans son interprétation locale, car le dispositif a été conçu dans cet esprit. Il ne peut pas fonctionner autrement. Nous avons examiné minutieusement tous les palliatifs qui ont été élaborés en l'absence de ces fameuses prescriptions régionales. Aucune formule n'a réellement été satisfaisante.

Les directives territoriales d'aménagement introduites par la loi Pasqua de 1995 ont souffert d'une gouvernance trop complexe. Il fallait dix ans pour les adopter, et elles étaient obsolètes à peine entrées en vigueur. Il n'y en a que quatre en vigueur sur le littoral.

Les schémas de mise en valeur de la mer, qui permettent une approche intégrée terre-mer, n'ont connu aucun succès, en dépit des assouplissements qu'avait obtenus en 2005 notre collègue Patrice Gélard, auteur du précédent rapport sénatorial sur la loi Littoral. Seulement quatre schémas de mise en valeur de la mer ont été adoptés en trois décennies. Les élus ont peu d'appétence pour cette formule, car ils ont une approche essentiellement terrestre du littoral, tandis que l'État est lui-même réticent à laisser les collectivités s'approprier la gestion du domaine public maritime.

Les SCoT se sont un peu mieux développés, puisque 546 communes littorales sont couvertes par un tel schéma sur un total de 1212. Mais leur périmètre est souvent trop étroit pour développer une véritable vision de l'aménagement du littoral et ils n'ont pas, à juste titre, la force juridique nécessaire pour interpréter les dispositions de la loi Littoral.

Mme Odette Herviaux, co-rapporteuse. – L'administration compte aujourd'hui sur le SCoT pour sortir de l'ornière de la loi Littoral. Il est vrai qu'un travail approfondi de planification est nécessaire. Le processus de « grenellisation » des SCoT et des PLU constitue à cet égard une étape importante, qui permettra d'accroître la couverture des communes littorales. C'est pourquoi nous préconisons de rendre obligatoire la traduction et la délimitation de l'ensemble des dispositions particulières au littoral dans les nouveaux SCoT et PLU.

Cependant, dans les cas les plus délicats, il manque toujours un véritable instrument d'interprétation de la loi Littoral. L'administration espère toujours s'en passer. Mais nous suggérons d'en revenir à l'esprit initial de la loi, qui avait précisément prévu un tel dispositif pour gérer la diversité des littoraux. Nous vous avons déjà soumis, à l'occasion de l'examen du projet de loi ALUR, un amendement, approuvé à l'unanimité par notre commission, visant à créer des chartes régionales d'aménagement du littoral. Celles-ci ne sont rien d'autre que des prescriptions régionales ressuscitées, prenant en compte les avancées de la décentralisation. Autrement dit, nous recommandons de confier au conseil régional, soit directement, soit sur saisine des élus des communes littorales, la responsabilité d'élaborer un document simple et souple, dédié à l'interprétation des dispositions particulières au littoral du code de l'urbanisme. Nous prévoyons naturellement tous les garde-fous nécessaires, en donnant notamment un rôle opérationnel d'arbitre au Conservatoire national de la mer et des littoraux (CNML).

Ces chartes régionales d'aménagement du littoral ont bien sûr vocation à être facultatives. Il ne s'agit pas d'introduire de la rigidité là où l'application de la loi ne pose pas de difficultés. Pour leur élaboration, le conseil régional pourra s'appuyer sur les compétences

de structures ad hoc, comme des groupements d'intérêt public. Dans la plupart des régions, comme l'Aquitaine ou la Bretagne, ces structures existent déjà et ont développé une expertise remarquable.

Il n'y a donc rien de révolutionnaire dans cette proposition, mais elle est pourtant essentielle. Elle permet de territorialiser la loi en la confiant à ceux qui « font le littoral » au quotidien. Naturellement, cela ne plaît pas à l'administration qui, depuis trente ans, souhaite garder la main sur l'urbanisme. Mais il nous appartient de réaffirmer la position du législateur, en imposant l'application de cette loi telle qu'elle a été votée à la suite d'une longue recherche d'équilibre et de consensus. Je vous rappelle qu'elle avait été votée à l'unanimité.

Enfin, nous préconisons de compléter le volet juridique de la loi Littoral en mobilisant davantage les instruments économiques. N'oublions pas que cette loi n'est que le verrou qui permet d'endiguer la pression sur le marché foncier du bord de mer. Il appartient également à l'État d'intervenir directement pour réguler ce marché.

Les pouvoirs publics disposent pour cela d'un outil de maîtrise foncière. Il s'agit du Conservatoire du Littoral, créé en 1975 soit plus de dix ans avant l'adoption de la loi Littoral, et qui a déjà effectué un travail remarquable. Nous l'avons notamment observé en survolant la Corse. A l'heure actuelle, le Conservatoire protège 13% du linéaire côtier, soit près de 1500 km de rivages répartis sur 830 sites. Dans un référé publié le 4 mars 2013, la Cour des comptes a critiqué le manque d'adéquation des moyens du Conservatoire au regard du caractère excessivement ambitieux de la stratégie 2005-2050, estimant qu'un doublement des ressources est nécessaire pour atteindre les objectifs d'acquisition fixés par l'État. Nous préférons ne pas rentrer dans cette querelle de chiffres.

Nous préconisons néanmoins d'introduire des servitudes environnementales comme outil alternatif à l'acquisition foncière par le Conservatoire. Pour rappel, le principe de ces servitudes est simple : le propriétaire d'un terrain se prive lui-même de la possibilité de certaines plus-values futures liées à la vente de son terrain, qui serait par exemple devenu constructible, et en échange la collectivité peut lui proposer un dédommagement. D'inspiration anglosaxonne, cette démarche a été évoquée lors du Grenelle de l'environnement mais ses modalités pratiques de mise en œuvre n'ont pu faire l'objet d'un consensus, faute de temps. Il serait judicieux de permettre au Conservatoire du littoral de l'expérimenter. L'avantage est que l'indemnisation d'une servitude pèse moins lourd sur le plan des finances publiques qu'une acquisition en pleine propriété.

Enfin, nous recommandons d'introduire une véritable régulation financière du littoral. Toute politique d'aménagement réclame un certain degré de solidarité fiscale. La loi Littoral ne fait pas exception à cette règle, la question de l'équité étant au cœur des critiques formulées à son encontre.

Ainsi, nous suggérons de compenser les effets pervers de la loi par un mécanisme de péréquation, en introduisant un indicateur du taux d'artificialisation des sols dans la DGF des communes littorales. Il s'agit de faire en sorte que les communes fortement urbanisées contribuent au financement de celles dont le front bâti est peu étendu. Cette compensation est justifiée par le fait que les communes avoisinantes tirent bénéfice des espaces naturels en matière de tourisme ou d'agrément pour leurs habitants, sans avoir à en supporter les charges.

Nous préconisons également d'introduire une mesure de lissage des effets de bords qui rendent la détermination des zonages littoraux si difficile. Il s'agit d'atténuer, en s'inspirant par exemple de la technique des transferts de droits à bâtir, l'écart de valeur entre deux terrains voisins, lorsque l'un est déclaré constructible et l'autre non. La rente issue de la préservation des espaces naturels littoraux est ainsi mieux répartie sur l'ensemble des parcelles de la commune ou de l'intercommunalité.

Voici les grandes lignes de ce rapport. Comme vous pouvez le constater, nous ne proposons que des mesures de bon sens, et nous souhaitons avant tout faire respecter la volonté initiale du législateur. Entre un juge omniprésent et une administration à l'attitude ambiguë, il nous appartient de réaffirmer les grands principes de cette loi, à une époque où les enjeux de gestion intégrée des zones côtières et de croissance bleue dominent les politiques publiques européennes et nationales. Ne laissons pas une fois de plus une réglementation mal appliquée et mal interprétée nous faire prendre du retard par rapport à nos voisins.

M. Michel Teston. – Je souhaite tout d'abord saluer la qualité du travail effectué par Odette Herviaux et Jean Bizet. Je constate que la loi Littoral n'a pas freiné l'urbanisation des côtes, et que les inondations et autres catastrophes naturelles sont de plus en plus nombreuses, comme le confirme malheureusement l'actualité récente. C'est d'ailleurs pour cela que le Gouvernement a annoncé, le 16 janvier dernier, un programme pour lutter contre l'érosion des côtes.

Comment vos propositions s'articulent-elles avec les programmes de gestion intégrée des aménagements annoncés ? Quelles sont vos recommandations pour prévenir le risque d'érosion des côtes, qui me semble insuffisamment traité dans la loi Littoral ? N'y-a-t-il pas un risque de contradiction entre vos propositions et les actions de l'État, qui souhaite protéger les habitants et leurs biens ?

M. Robert Navarro. – Je suis sensible à votre proposition sur la formation des fonctionnaires, qui se réfugient systématiquement derrière la réglementation et évitent de prendre des décisions pourtant nécessaires.

Aujourd'hui, même sur des projets qui font consensus, on dépense des dizaines de millions d'euros en conseils juridiques, en commissions diverses et en contrôles, pour se prémunir de tout recours. Entre un excès de protection environnementale et un développement local trop important, il faut trouver un juste équilibre. Je ne pense pas que nos concitoyens soient favorables à l'idée de vivre dans un écrin splendide pour y crever de faim !

Mettre en place une concertation régionale pour définir en commun une orientation, une vision et un contrôle du développement économique me semble être une bonne démarche. À condition d'y associer tous les services de l'État, parce que bien souvent les problèmes viennent de là !

Il faut éviter également de se perdre dans des démarches de concertation à n'en plus finir, qui engendrent des pertes d'argent et de temps considérables, pour un résultat parfois médiocre. La concertation n'a pas empêché le projet portuaire de Port-la-Nouvelle d'être retardé par les recours intempestifs de quelques illuminés.

Sans parler de l'excès et de l'instabilité des règles, qui menacent sans cesse les projets d'aménagement. Le principal problème de la France réside dans sa volonté d'être en

concurrence, sur les questions littorales, avec des pays comme l'Espagne ou l'Italie, qui n'ont pas une réglementation aussi stricte.

Je rappelle que les côtes du Languedoc-Roussillon n'ont pas été abîmées par les élus locaux, mais par l'État. Tous les projets de constructions hérétiques, comme La Grande-Motte, ont directement été portés par l'État. Et c'est ensuite sur les collectivités que l'État fait peser sa réglementation, au nom d'une protection de l'environnement qu'il a lui-même omis de respecter !

Je souhaite vraiment insister sur la formation des fonctionnaires, qui doivent accepter de prendre des risques dans l'intérêt global du territoire, au lieu de mesurer sans cesse les éventuelles conséquences sur leur carrière.

Enfin, j'attire votre attention sur le problème que peut poser l'hébergement des ouvriers, notamment agricoles, lors des pics saisonniers. La communauté d'agglomération du Pays de l'Or s'est saisie du problème mais est confrontée à une loi trop restrictive.

M. Charles Revet. – Deux facettes essentielles de la loi tendent à s'opposer : la première concerne la protection environnementale, et la seconde le développement harmonieux dans des espaces contraints.

Un des problèmes soulevés par les rapporteurs concerne les décrets d'application de la loi, qui n'ont pas été publiés à temps. Il ne faut pas laisser l'opportunité au juge de légiférer à notre place. Je partage sur ce point l'opinion de Robert Navarro : nous devons affirmer notre rôle de législateur !

Ensuite, il faut réfléchir à la protection contre les risques d'inondation et de submersion. Certains artifices permettent d'allier protection et développement économique : les enrochements d'Étretat ou les digues du port pétrolier d'Antifer, ont par exemple permis le développement de la production de crustacés. Permettre ce développement économique local est nécessaire.

Dans le futur, la mer permettra de nourrir une grande majorité de la population mondiale. La France, avec son littoral important, doit s'y préparer et soutenir la production aquacole. Or celle-ci a diminué de moitié car l'implantation des infrastructures nécessaires est devenue impossible. Il faut réfléchir localement à protéger le littoral sans compromettre le développement aquacole.

Mme Hélène Masson-Maret. – La loi Littoral est un sujet passionnant, mais polémique. Comment peut-on concilier les deux pôles de la loi que sont l'environnement et le développement local ?

Je ne partage pas l'opinion de Michel Teston : la loi a bien freiné le développement, immobilier surtout. Mais si on assouplit la loi, ne risque-t-on pas d'ouvrir la boîte de Pandore ?

Par ailleurs, je m'interroge sur le décret relatif aux concessions de plages, qui est au cœur de la loi Littoral. Ce point est-il abordé dans le rapport ? L'enjeu est majeur, car le dispositif manque de transparence et les conséquences prennent une ampleur catastrophique dans le Var. La commission doit s'y intéresser.

Mme Laurence Rossignol. – Je suis assez perplexe sur la recommandation préconisant d'introduire des servitudes environnementales comme outil alternatif à l'acquisition foncière par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL). Je pense que ce dernier remplit d'ores et déjà très bien ses missions environnementales : pourquoi parler d'alternative ?

Je soutiens les ambitions environnementales de la loi Littoral. Quelle place accordez-vous aux enjeux environnementaux de certaines activités qui se développent en retrait du littoral, mais finissent par le polluer ? Je pense notamment à l'extension des algues vertes, tant en volume qu'en surface affectée.

Mme Odette Herviaux, co-rapporteuse. – Il est vrai que le bon équilibre entre protection et aménagement est très difficile à déterminer. Les préoccupations environnementales ne sont pas absentes de notre rapport, notamment lorsque nous proposons de durcir l'appréciation des coupures d'urbanisation ou de combler les dents creuses des hameaux pour limiter la consommation d'espaces naturels et agricoles. Il ne s'agit évidemment pas d'élargir le périmètre de ces hameaux, mais simplement de faire de la densification.

Pour répondre à Michel Teston, sur les questions d'érosion et de submersion, nous émettons un certain nombre de recommandations à la fin du rapport, concernant l'extension de la bande des cent mètres, l'utilisation de modèles numériques de terrain et l'expérimentation du recul stratégique des activités. Une connaissance fine du terrain est nécessaire pour apprécier correctement ces nouveaux défis, ce qui plaide une fois encore, en faveur de la régionalisation de la loi Littoral, en étroite collaboration avec les services déconcentrés de l'État.

Il n'y a pas de contradiction entre nos propositions et les démarches de gestion des aménagements côtiers. L'État assume son rôle régalien en matière de sécurité des habitants, et cela ne me semble pas incompatible avec une application décentralisée de la loi Littoral.

Robert Navarro a souligné la nécessité de trouver des solutions pour ne pas freiner le développement économique à moyen terme, en citant à juste titre l'exemple des ports maritimes. La conciliation de cet objectif avec les règles d'urbanisme doit s'effectuer dans le cadre des documents d'interprétation de la loi et de planification de l'espace littoral, comme nous le suggérons. Quant à la problématique de l'hébergement des saisonniers agricoles sur le territoire du Pays de l'Or, nous l'évoquons très précisément dans le rapport.

Charles Revet s'inquiète, à juste titre, du fait que le juge fasse aujourd'hui la loi sur le Littoral.

M. Charles Revet. – Pas seulement sur le littoral, d'ailleurs !

Mme Odette Herviaux, co-rapporteuse. – Nous essayons précisément de faire en sorte que la volonté du législateur soit enfin respectée, c'est tout le sens de nos propositions.

Je tiens cependant à rassurer Hélène Masson-Maret, nous avons conscience de la fragilité de l'équilibre sur le littoral. Nous ne souhaitons pas ouvrir la « boîte de Pandore environnementale ». Aucun élu ne peut se faire élire sur un projet de bétonnage de la côte, il est temps de sortir de cette vision culpabilisante qui sied à l'administration. Nous faisons

confiance aux élus, et la région nous semble être le bon échelon pour gérer la dimension géographique de la loi Littoral.

Mme Hélène Masson-Maret. – C’est une très bonne mesure, en effet !

Mme Odette Herviaux, co-rapporteuse. – Le législateur l’avait déjà prévu en 1986. Nous ne pouvons pas laisser les maires seuls face à l’insécurité juridique de la loi Littoral, aux conséquences ahurissantes et parfois dramatiques. Nous ne venons pas « au secours des maires » pour les aider à bétonner leurs côtes, mais pour les sortir de l’ornière juridique de cette loi. Jean Bizet a cité l’exemple du maire de Gouville-sur-Mer, condamné à exécuter sa propre décision et à verser des dommages et intérêts. Nous ne pouvons pas tolérer ces situations sans rien dire !

Mme Laurence Rossignol. – Prenez-vous également en compte les avancées récentes en matière de permis de construire ? Le Président de la République vient encore d’annoncer une simplification des procédures.

Pour faire entièrement confiance aux élus, il faut les aider à hiérarchiser les priorités environnementales. Bien souvent, faute de pouvoir appliquer toutes les règles, on n’en applique aucune !

Quant à l’introduction de servitudes environnementales, je n’ai toujours pas saisi en quoi cela pouvait soutenir l’action du Conservatoire du littoral, dont les objectifs doivent impérativement être maintenus.

M. Jean Bizet, co-rapporteur. – Ces servitudes permettraient précisément au Conservatoire de dégager des marges de manœuvre financières pour atteindre ses objectifs. Elles coûtent moins cher qu’une acquisition en pleine propriété, donc l’emprise foncière du Conservatoire pourrait être plus étendue à moyens constants.

En ce qui concerne la hiérarchisation de l’action des maires, les chartes régionales d’aménagement du littoral (CRAL) devraient précisément permettre d’inscrire plus facilement les projets dans une planification stratégique du territoire. Il ne s’agit pas de réécrire la loi Littoral, mais bien de mieux l’interpréter localement, sous le contrôle du Conseil national de la mer et des littoraux (CNML).

Notre rapport intègre les avancées récentes en matière de permis de construire, de documents d’urbanisme et d’encadrement des recours malveillants. Il fait notamment le point sur les apports de l’ordonnance du 18 juillet 2013, du décret du 1^{er} octobre 2013 et du projet de loi pour l’accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).

Nous n’avons effectivement pas abordé le décret relatif aux concessions de plages, car il relève du domaine réglementaire pour la gestion du domaine public maritime. La loi Littoral a clairement défini la répartition des rôles, et il ne nous paraît pas judicieux de revenir sur ce point.

Globalement, toutes les autres questions se recoupent. Je rappelle que nos principales propositions sont de deux ordres. Il s’agit en premier lieu de combler les dents creuses des hameaux, afin de limiter notamment la consommation d’espaces agricoles. Nous mettons de nombreux verrous de sécurité, en empêchant notamment toute extension future du périmètre de ces hameaux. Nous proposons en parallèle de durcir les coupures d’urbanisation,

justement pour faire en sorte que les communes déjà très urbanisées soient plus attentives à leur consommation d'espaces naturels et agricoles.

Pour le reste, nous sommes d'accord avec Hélène Masson-Maret. Montesquieu affirmait qu'« on ne doit légiférer que d'une main tremblante ». C'est particulièrement vrai dans le cas de la loi Littoral. Je sais que dans mon département, les maires s'attendent à beaucoup plus et ils ne vont pas tous être contents, mais je les avais prévenus. Cela ne sera pas le « grand soir » de la loi Littoral.

En revanche, et c'est le second temps fort de nos propositions, nous souhaitons donner aux élus les moyens de prendre leurs responsabilités, à travers le dispositif des chartes régionales d'aménagement du littoral (CRAL). Il s'agit de permettre à ceux qui « font le littoral au quotidien » d'expliquer comment doivent être entendues, dans leur région, les notions d'espace urbanisé, de hameau, de capacité d'accueil, etc. Il s'agit de territorialiser l'interprétation de la loi Littoral, et non de la réécrire.

Deux cas de figure se présenteront. Si la loi Littoral ne pose localement aucun problème d'application, rien ne changera. En revanche, lorsque des difficultés sont relevées, le conseil régional devra rédiger cette charte d'interprétation dans les trois ans, en s'appuyant éventuellement sur des structures existantes, comme l'a fait le GIP Littoral Aquitain. Il faut absolument que les élus locaux puissent se saisir eux-mêmes des difficultés qu'ils rencontrent. D'où le titre de notre rapport : « Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral : un retour aux origines ».

Entre 1986 et 2006, il ne s'est absolument rien passé. Les maires et leurs concitoyens ont souffert de l'interprétation à géométrie variable de la loi par les services de l'État. Il ne s'agit pas pour autant de « pétarder » la loi Littoral, cela ne serait pas acceptable. En revanche, nous donnons les moyens de faire du développement économique dans le cadre de projets de territoire.

C'est pour cela que nous proposons également de développer les systèmes de péréquation financière à l'échelle de bassins géographiques. Il faut mettre en place des compensations pour les communes qui choisissent de favoriser la protection de l'environnement, car ces espaces préservés profitent ensuite aux communes avoisinantes qui en retirent des bénéfices touristiques ou en termes de loisirs pour leurs habitants.

Enfin, il reste à trouver un véhicule législatif pour nos propositions : la prochaine loi de décentralisation pour les chartes régionales et le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF) pour le comblement des dents creuses des hameaux, semblent être des pistes prometteuses. Il faudra se battre, car on ne peut pas accepter aujourd'hui que l'administration ne fasse pas confiance aux élus locaux.

La publication du rapport d'information est autorisée à l'unanimité.

Mercredi 22 janvier 2014

- Présidence de M. Raymond Vall, président -

Financement des collectivités et développement économique local – Audition de Mme Odile Renaud-Basso, directrice générale adjointe du groupe Caisse des dépôts

M. Raymond Vall, président. – Nous sommes très heureux d'accueillir Mme Odile Renaud-Basso, directrice générale adjointe de la Caisse des dépôts et consignations, également directrice des fonds d'épargne. Cette audition fait suite à celle de Jean-Pierre Jouyet et à un déjeuner duquel le bureau de notre commission est sorti plein d'espoir après l'exposé que vous y avez fait des outils et des moyens de la Caisse des dépôts pour aider les collectivités locales dans leur développement – j'avoue même que nous avons été ébahis par le montant de l'enveloppe à votre disposition, à l'heure où le SNIT ne paraît plus qu'un vieux souvenir... L'aménagement du territoire est au cœur des compétences de notre commission, nos collectivités locales manquent toujours plus cruellement de moyens pour leurs projets : aussi nous écouterons-vous avec grande attention, en espérant que de fructueuses relations de travail se noueront à cette occasion.

Mme Odile Renaud-Basso, directrice générale adjointe de la Caisse des dépôts et consignations. – Je suis très heureuse de venir devant vous, établir des relations de travail régulières : c'est une première avec votre commission, dont les compétences nous concernent directement. Depuis près de deux siècles, la Caisse des Dépôts – dont la loi dit qu'elle est « *un groupe public qui remplit des missions d'intérêt général, au service du développement économique des territoires et en appui des politiques publiques nationales et locales* » – a fait du développement économique des territoires le fil rouge de son action.

Pour conforter notre rôle de partenaire privilégié des collectivités, notre plan stratégique a identifié cinq priorités : la transition écologique et énergétique ; le développement des entreprises ; le numérique ; le logement, social et intermédiaire ; les infrastructures et la mobilité durables.

Notre intervention prend diverses formes : des prêts de la direction des fonds d'épargne, des investissements en fonds propres, la gestion d'une partie du programme d'investissement d'avenir (PIA), ainsi qu'une action d'opérateur à travers nos filiales, par exemple Efidis, ou encore la Compagnie des Alpes. Nous mobilisons ainsi l'ensemble de nos métiers et de nos compétences au service des territoires.

A travers son fonds d'épargne, d'abord, la Caisse finance des projets des collectivités : c'est notre rôle majeur, notre fonction historique, consistant à protéger l'épargne populaire et à transformer cette ressource liquide de court terme en investissements de long terme pour des projets d'intérêt général. C'est la mission de la direction des fonds d'épargne qui finance du logement social, des projets relevant de la politique de la ville et des projets structurants portés par les collectivités.

Entre 2005 et 2012, notre volume d'activité est passé d'environ 5 milliards à 25 milliards d'euros annuels, ce qui représente 6% de l'investissement global en France et 1,2 % du PIB - et ce qui fait de la Caisse, en plus du premier financeur du logement social, un acteur essentiel de l'économie locale.

Nous prêtons à long et très long terme, à 30-40 ans, voire 60 ans, ce que les banques ne font pas ; les taux sont les plus bas possibles, sans différenciation entre les emprunteurs, ce qui permet une certaine mutualisation entre territoires ; enfin, nos prêts sont distribués par le réseau des 25 directions régionales de la Caisse, au plus près du terrain.

Le fonds d'épargne est mobilisé pour réaliser l'objectif gouvernemental de construire 150 000 logements sociaux par an : en 2012, nous avons accordé des prêts pour la construction de 105 000 logements, puis pour 110 000 logements en 2013 ; nous intervenons également pour une offre adaptée aux personnes âgées et pour la rénovation thermique du parc - à ce titre, nous avons aidé 200 000 logements l'an passé.

Depuis la crise de 2008, nous avons diversifié nos prêts en direction des collectivités et du secteur public local en général, pour la réalisation ou la réhabilitation lourde de grands équipements, d'infrastructures de transports, d'hôpitaux, ou encore d'universités. Alors que le crédit bancaire se raréfiait, nous avons mobilisé en urgence, pour la trésorerie des collectivités locales et des grands établissements publics, 5 milliards en 2008 et 10 milliards en 2011 puis en 2012, qui se sont ajoutés aux 11,5 milliards « thématiques » sur 2008-2013 pour des projets d'infrastructures de transport, hospitalières, d'enseignement supérieur et d'assainissement. Nous avons ainsi pu contribuer aux LGV Tours-Bordeaux, Rhin-Rhône, Est et Bretagne, à des transports en commun en site propre (TCSP), ainsi qu'au Plan campus et au Plan Hôpital 2012.

Fin 2012, nous avons dégagé une enveloppe de 20 milliards sur 2013-2017, pour des investissements de long terme portés par les collectivités territoriales. Les conditions d'utilisation ont été assouplies : au lieu du « fléchage » thématique habituel, nous avons choisi de soutenir tout type d'investissement qui justifie un financement de long terme. Cette enveloppe est ouverte aux collectivités locales et à leurs groupements, aux régions, aux centres communaux d'action sociale (CCAS), aux sociétés publiques locales, aux sociétés d'économie mixte (SEM), aux établissements publics de santé et aux établissements universitaires.

Tous les investissements de long terme sont donc désormais potentiellement éligibles : la construction et la rénovation lourde de bâtiments publics – universitaires, scolaires, sportifs, hospitaliers – les projets de voirie, d'infrastructures de transports et de matériel roulant, les infrastructures environnementales – déchets, eau, assainissement –, les infrastructures de très haut débit numérique ou encore les investissements dans le cadre des futurs contrats de plan Etat-régions.

Ensuite, et c'est très important pour le financement des « petits projets », le cofinancement n'est plus obligatoire pour les emprunts inférieurs à 1 million d'euros : la Caisse peut les financer intégralement, un cofinancement de 25 % est nécessaire jusqu'à 2 millions puis, au-delà, le plafond habituel de 50 % s'applique.

Cette enveloppe a tout de suite rencontré le succès : nous avons engagé 3,6 milliards fin 2013, par exemple pour la rénovation du CHU de la Réunion, l'extension du métro de Lille, ou encore des réseaux très haut débit en Haute-Savoie. Il y a aussi un grand nombre de « petits » projets, les montants inférieurs à 2 millions représentant 70 % des dossiers.

Le contexte a rapidement changé ces dernières années, avec le retour des banques commerciales sur le marché, l'intervention de La Banque Postale pour des prêts jusqu'à vingt

ans – leur encours atteint 4 milliards l’an passé –, et le relèvement à 7 milliards des interventions de la Banque européenne d’investissement en France - nous nous sommes rapprochés d’elle, pour intervenir à parité sur certains projets.

La Caisse, ensuite, intervient dans les territoires en y investissant des fonds propres ou, à travers des filiales concurrentielles, en tant qu’opérateur. Les années électorales ne sont guère propices au lancement de grands projets d’investissement local, mais l’importance des collectivités se mesure à ce qu’elles réalisent 70 % de l’investissement public national. Lorsque nous intervenons en fonds propres par nos filiales, nous nous appuyons sur notre direction du développement territorial et du réseau, qui réunit plusieurs expertises dédiées au développement économique local et à la compétitivité des territoires. A ce titre, nous développons une offre immobilière – hors logement – pour les projets d’intérêt général des collectivités, par exemple la requalification urbaine ; nous accompagnons des projets locaux de production d’énergie renouvelable et des projets de performance énergétique des bâtiments publics ; nous participons à des projets relevant de l’économie de la connaissance : université, valorisation de la recherche, ou encore à des projets relevant de l’économie sociale et solidaire – notamment le volet entrepreneuriat ; nous accompagnons le programme national de rénovation urbaine (PNRU), ainsi que les projets d’infrastructures et le développement des usages numériques – cette liste n’est pas exhaustive, puisque nous avons adopté une logique transversale.

Nous intervenons dans des situations de carence de marché et pour garantir un développement territorial équilibré, selon des modalités d’investisseur avisé de long terme, en vue d’un développement durable.

Pour la couverture numérique du territoire, nous aidons les collectivités à trouver des solutions adaptées aux spécificités des différents territoires. Nous participons au « Plan France Très haut débit », en tant qu’opérateur du fonds pour la société numérique (FSN) dans le cadre du PIA, tout en prêtant aux collectivités pour leurs réseaux d’infrastructures – nous mutualisons ainsi nos interventions.

A travers nos filiales, enfin, nous intervenons sur des sujets très divers. Le tourisme, par exemple, est l’une de nos priorités, nous agissons avec les collectivités locales – voyez, par exemple, l’action de la Compagnie des Alpes pour les stations de ski. CDC-Infrastructures, autre exemple, participe à des grands projets dans les domaines des transports, de l’énergie, des télécoms, que ce soit en PPP ou en concessions ou en actionnaire minoritaire - c’est le cas par exemple pour la LGV Tours-Bordeaux ou le viaduc de Millau.

Sur tous ces projets, la Caisse entend devenir un pivot de l’ingénierie publique, technique et financière dans les territoires ; en nous appuyant sur l’expertise de notre réseau territorial, sur nos outils de diagnostics territoriaux, nous entendons aider les collectivités à trouver le meilleur financement, et plus largement, dans la mesure de nos compétences, les meilleures solutions pour leur développement.

M. Michel Teston. – Vous exposez très clairement la nouvelle stratégie de la Caisse des dépôts en ce qui concerne le développement local ; cette stratégie était attendue, elle est donc bienvenue. Cependant, des collectivités se trouvent en difficulté pour avoir contracté des emprunts toxiques : comment pouvez-vous intervenir, sachant que les élus actuels ne sont pas toujours ceux qui ont contracté ces emprunts ?

Le Premier ministre, ensuite, a annoncé en juillet la mobilisation de 20 milliards d'euros dans le cadre du Plan « Investir pour la France », avec une priorité pour le déploiement du haut-débit : comment comptez-vous accompagner ce plan ? Avez-vous défini des critères, en particulier pour intervenir en priorité dans les zones les moins desservies, celles où les opérateurs viennent plus difficilement ?

On a vu la Caisse des dépôts, pour se désengager de Transdev, céder une part à Véolia, puis Véolia se défilier après deux ans à peine... conduisant la Caisse à se porter acquéreur de cette part délaissée, ce que l'Autorité de la concurrence doit d'abord autoriser ; comprenne qui pourra l'intérêt de tous ces mouvements, mais la question se pose : que compte faire la Caisse pour l'avenir, sachant qu'elle n'a pas vocation à être un opérateur de transport ?

Enfin, quelles sont vos intentions pour accompagner les propositions de la commission Mobilité 21, en particulier son scénario n°2 sur le SNIT ?

Mme Évelyne Didier. – Je veux témoigner de la disponibilité et de la compétence des directions régionales de la Caisse : nous y trouvons des interlocuteurs qui comprennent nos projets, y compris ceux des petites communes, c'est appréciable. Vous nous confirmez que la Caisse a changé sa perspective : au lieu d'une aide à des projets ciblés, des programmes thématiques étroitement délimités, elle soutient désormais les projets structurants des collectivités, la différence est de taille pour les communes lorsque l'aide des régions et des départements recule brutalement.

Une question cependant : à quels taux prêtez-vous, et plus précisément, non seulement dans l'opération « privilège » que vous offrez jusqu'en juin prochain, mais au-delà ?

M. Charles Revet. – Je confirme que les directions régionales de la Caisse sont de véritables partenaires de notre développement – et vous en remercie. Deux questions : la location-accession de logement social est-elle éligible à votre soutien ? Quelles conditions faites-vous aux établissements spécialisés qui, sans avoir le statut d'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), ciblent l'accueil de personnes âgées ?

M. Henri Tandonnet. – Je remercie également la Caisse des dépôts de soutenir les collectivités locales et de l'avoir fait à une période critique où les banques faisaient défaut, de même que je vous remercie d'entretenir ce réseau territorial qui nous permet d'avoir des interlocuteurs fiables.

En milieu rural, les réseaux d'eau potable et d'assainissement ont de l'âge, il faudra bientôt les rénover : comment pouvez-vous nous y aider ?

Vous êtes partenaire de la LGV Tours-Bordeaux, le serez-vous de son prolongement Bordeaux-Toulouse ? Le Gouvernement vous a-t-il demandé d'y travailler ? Envisagez-vous d'aider les collectivités locales à y prendre leur part de financement ?

M. Ronan Dantec. – J'aimerais connaître les intentions de la Caisse des dépôts envers la transition énergétique. A Nantes, nous envisageons la construction d'une grande centrale photovoltaïque, d'un coût de plusieurs centaines de millions ; la Caisse en serait-elle partenaire ? Peut-on envisager un financement qui n'endette pas les collectivités locales,

sachant que ce projet a vocation à être rentable ? Plus largement, quel accompagnement envisagez-vous, à l'échelle nationale ?

Autre enjeu, la réhabilitation des logements, qu'on sait buter sur un problème d'accès au crédit par les ménages : la Caisse des dépôts est-elle prête à garantir des emprunts ?

M. Hervé Maurey. – La Normandie aussi voulait une LGV, mais sachant ce que cette ligne est devenue dans le projet du Gouvernement, je ne vous demanderai pas si la Caisse est disposée à en être partenaire... De même, je n'aurai pas l'optimisme de mes collègues de la majorité envers le prétendu « retour de l'Etat » dans nos territoires : c'est tout l'inverse que l'on constate dans nos collectivités – par contraste avec la Caisse des dépôts qui, elle, est à nos côtés, avec constance, et qui était à nos côtés pendant les années difficiles 2010-2011, ce dont je vous remercie.

Vous évoquez l'ingénierie territoriale que la Caisse mobilise : cette ingénierie concerne-t-elle seulement le financement des projets, ou bien peut-elle aller au-delà, sur d'autres compétences ? Je pense en particulier au numérique, où la Caisse me paraît la seule à pouvoir faire le poids face au lobby des opérateurs : nous agissons trop souvent en ordre dispersé, la Caisse a tout son rôle à jouer pour fédérer les initiatives, multiplier les échanges d'expériences, soutenir les meilleures méthodes – comptez-vous accepter cette mission ?

M. Marcel Deneux. – Ne le prenez pas personnellement, mais je serai moins enthousiaste que mes collègues : pour moi, vous ne faites qu'appliquer une politique générale, que vous ne définissez guère et qui manque de cohérence. C'est vrai pour la mobilisation de l'épargne : faute de soutien à l'épargne populaire, vous devez vous financer sur les marchés ; dans le même temps, le réseau de la Caisse, en faisant remonter l'épargne à Paris avant de la prêter aux collectivités, assèche les ressources en région ; le tout n'est pas sans incidence sur les taux auxquels vous prêtez : votre marge est supérieure à la couverture du risque bancaire habituel, d'autant que vous avez une gestion qu'on peut qualifier de facile puisque vous vous adossez à l'Etat – au point qu'on peut se poser cette question : si la Caisse devait répondre aux mêmes exigences de rentabilité que les banques, prêterait-elle aux taux actuels ?

Le manque de cohérence de la politique financière de notre pays se confirme lorsque les banquiers recommencent la titrisation sur des prêts immobiliers – et qu'ils le réclament à cor et à cri, parce qu'ils y voient une « bouffée d'oxygène » : ne repart-on pas sur la mauvaise voie, celle qui nous a conduit à la crise financière ?

Plus près de vous, les trois principaux dirigeants de Dexia viennent d'augmenter leur rémunération de 30 %, alors que cette entreprise n'est certainement pas un modèle de bonne gestion : quel est le rôle de la Caisse, que pesez-vous dans cette gestion ?

Finalement, la principale action que je reconnais à la Caisse, puisque pour l'ensemble vous ne faites qu'appliquer une politique générale que vous ne décidez pas, c'est celle d'augmenter les coûts bancaires, avec son système de prélèvement centralisé : ne vaudrait-il pas mieux laisser la collecte de l'épargne aux régions ?

M. Yves Rome. – Je me joins aux témoignages d'excellence du partenariat avec la Caisse des dépôts, et du soutien qu'elle a apporté aux collectivités locales quand les banques faisaient défaut – même Hervé Maurey l'a reconnu, ce n'est pas rien... Je reprendrai aussi la question de Michel Teston sur le dossier Transdev-Véolia, qui a une incidence directe

sur la plateforme aéroportuaire de Beauvais : quel avenir pour la participation de la Caisse dans Transdev ? Autre question qui intéresse ma région et bien au-delà : comment la Caisse compte-t-elle accompagner le projet du canal Seine-Nord-Europe, que Bruxelles devrait subventionner à 40 % ?

M. Vincent Capo-Canellas. – Je salue l'intervention de Marcel Deneux et m'y reconnais, même si je dois avouer ne pas avoir l'esprit aussi juvénile et révolutionnaire que lui ! (*Sourires*)

La Caisse des dépôts est aux côtés des collectivités locales, je peux en témoigner pour avoir signé l'un des tout premiers prêt de long terme « Gaïa » pour une opération autre que du logement social - il s'agissait de racheter des friches militaires à l'Etat, dans une opération à vocation économique en partenariat, notamment, avec Eurocopter. Ce type de prêt sera-t-il maintenu ? Ce serait très utile en particulier pour le portage foncier et l'aménagement des gares du Grand Paris : dans quelle mesure la Caisse se mobilisera-t-elle ?

Les problèmes de transports en Ile-de-France, ensuite, qui ont atteint un niveau insoutenable – la semaine dernière, par exemple, le RER B a été bloqué toute une journée : des centaines de milliers de voyageurs ont été coincés, en particulier des voyageurs arrivés à Roissy-Charles-de-Gaulle, obligés de descendre sur les voies avec leurs bagages pour atteindre des bus de remplacement... –, ces difficultés sont si criantes et fréquentes, qu'elles affectent la compétitivité de notre pays tout entier. N'y a-t-il pas là un problème d'ordre national, qui appelle une mobilisation spécifique ? Qu'en pensez-vous et que pourriez-vous faire ?

M. Jean-Jacques Filleul. – Comme mes collègues, je me félicite des relations que j'entretiens avec la direction régionale de la Caisse des dépôts, j'y ai trouvé de véritables interlocuteurs et fait souscrire à ma collectivité un prêt « Gaïa ».

Une question : avez-vous participé au financement du contrat avec Ecomouv ?

Jusqu'à quel niveau, ensuite, contribuez-vous au financement des EHPAD ? Et pour les projets d'unités de production énergétique ? Quelle est votre participation à la LGV Tours-Bordeaux ?

Pour finir, et sans provocation aucune, je ne partage guère l'opinion amère d'Hervé Maurey sur la présence de l'Etat dans les territoires : je crois que l'Etat est revenu à nos côtés, comme stratège - et que ce retour est à mettre à l'actif du Gouvernement !

M. Hervé Maurey. – Ne me provoquez pas, mon cher collègue !

M. Raymond Vall, président. – J'ajouterai une question : dans quelle mesure la Caisse des dépôts pourrait-elle aider les collectivités locales à faire partie du tour de table, donc à être de véritables investisseurs, dans les énergies renouvelables ? Les collectivités, en particulier dans la ruralité, ont tout intérêt à participer aux projets, pour avoir un retour sur investissement – ou bien elles n'auront plus rien, à force qu'on leur retire tout moyen d'action...

Mme Odile Renaud-Basso. – Je suis impressionnée et me réjouis du nombre et de la précision de vos questions.

La Caisse des dépôts prête, jusqu'au 31 juillet prochain, au taux du Livret A augmenté de 100 points de base – ce devrait être 130 points ensuite –, soit un taux de 2,25 % pour des durées de 20 à 40 ans : c'est très bas. Nos marges sont-elles importantes ? Je ne le pense pas, parce qu'il faut compter la commission que nous reversons aux banques pour la collecte du Livret A : au total, notre marge est même plutôt faible. Nous nous adaptons aux circonstances : le relèvement du plafond du Livret A, par exemple, a provoqué l'été dernier un fort afflux de collecte, à 50 milliards, soit bien au-delà des demandes de prêts ; les banques ayant elles-mêmes besoin de liquidités, nous leur en avons accordé pour 30 milliards, à charge pour elles de baisser le tarif auquel elles nous transfèrent la ressource du Livret A : notre capacité d'action n'a pas été diminuée et la ressource nous est revenue moins chère, tandis que les banques ont trouvé des liquidités qui leur manquaient - c'est un accord gagnant-gagnant.

Le prêt « Gaïa » qui finance l'acquisition et le portage du foncier est appelé à durer : nous avons de la visibilité jusqu'en 2017, en ce qui concerne les prêts de long terme de l'enveloppe de 20 milliards d'euros, et nous proposons de continuer – mais le débat avec Bercy sur le dispositif qui prévaudra après 2017 n'est pas tranché.

La location-accession fait partie des emplois éligibles : elle peut être financée par le prêt social de location-accession (PSLA), distribué par les banques avec un refinancement possible auprès de la Caisse.

Les établissements spécialisés pour l'accueil des personnes âgées : s'ils comprennent du logement, nous aidons la partie logement social, avec nos outils classiques en la matière ; sinon, nous intervenons par un prêt à la collectivité qui porte le projet.

La transition énergétique fait partie de nos axes prioritaires, en particulier la réhabilitation des logements privés. Nous reprenons à notre compte la proposition de Pierre Ducret, le PDG de CDC-Climat : mettre en place un fonds de garantie pour les emprunts bancaires servant à la rénovation du logement, en le finançant par les certificats d'économie d'énergie, ce qui devrait lever un verrou important. Nous avons également des programmes importants pour la rénovation thermique des bâtiments publics, avec un volet expertise auprès des collectivités locales – c'est l'objet d'Exterimmo, que nous mettons en place pour aider les collectivités à moderniser leur patrimoine.

La Caisse soutient également des projets d'énergie renouvelable d'envergure modeste par des apports en fonds propres ; les collectivités locales font généralement partie du tour de table, nous y avons consacré 150 millions d'euros en 2011-2013, pour une capacité globale d'environ 500 mégawatts. Les projets plus importants entrent tout à fait dans nos priorités : nous les examinons au cas par cas.

M. Ronan Dantec. – Quel volume financier la Caisse des dépôts consacre-t-elle à la transition énergétique ?

Mme Odile Renaud-Basso. – Nous élaborons une feuille de route, je ne saurais vous répondre précisément avant quelques semaines.

Pour l'équipement numérique du territoire, nous appliquons les critères définis par le Gouvernement, en particulier la différenciation des territoires selon la densité des réseaux et, pour le financement, selon le niveau de ressources disponibles. Nous intervenons à plusieurs titres sur ce chapitre : en tant que gestionnaire d'une partie du PIA pour le compte

de l'Etat ; comme prêteur, pour des projets des collectivités ; enfin, nous soutenons aussi les usages d'internet et les services numériques – par exemple les études de faisabilité et le lancement de services d'e-santé, d'e-éducation ou d'e-université.

La Caisse des dépôts entend reprendre la majorité de Transdev ; l'accord trouvé dans ce sens comprend des conditions suspensives liées à la SNCF, laquelle connaît les péripéties que vous savez ; notre participation majoritaire sera utile aux territoires : c'est sa justification première.

Chacun comprendra que je me garde de toute annonce sur les grands projets d'infrastructures de transports et sur le SNIT en général ; la Caisse a des outils pour intervenir, sur tous types d'infrastructures, que ce soit par des prêts ou en fonds propres dans le cadre de PPP ; cependant, alors que les moyens publics se raréfient, il est clair que la Caisse ne saurait remplacer l'intégralité des subventions prévues sur ces projets, européennes ou nationales.

M. Raymond Vall, président. – Qu'en est-il, par exemple, pour les programmes de modernisation des itinéraires routiers (PDMI) ? L'Etat refuse de mettre plus de 40 % de l'entretien des routes nationales concernées – il en reste quelque 11 000 kilomètres... –, les régions se retirent, les départements n'ont guère de moyens : comment la Caisse des dépôts peut-elle aider les communes et les agglomérations à entretenir ces routes ?

Mme Odile Renaud-Basso. – Nous sommes autorisés à prêter pour ce type d'investissements depuis très peu, mais ces prêts doivent figurer dans la dette des collectivités ; un montage « déconsolidant » est difficile en la matière, ce qui ne nous interdit pas d'en examiner la possibilité.

M. Raymond Vall, président. – Ces projets peuvent faire l'objet d'un budget annexe des collectivités locales, ce serait déjà un progrès...

Mme Odile Renaud-Basso. – Sur la LGV Tours-Bordeaux, la Caisse a engagé 1,5 milliard, dont la moitié en prêts à la société de projet, sur un montant global de 8 milliards.

La Caisse a fait partie du PPP pour le montage d'Ecomouv, nos financements doivent intervenir lors de la mise en service, nous nous y sommes engagés car ce projet figurait parmi les projets prioritaires au titre de l'enveloppe de prêts pour les infrastructures 2009-2013.

Sur le Grand Paris, nous finançons le portage foncier des gares, aussi bien que les projets de rénovation d'équipements ou de nouvelles lignes ; nous pourrions également financer le STIF et la Société du Grand Paris, sous réserve que la loi de finances apporte la garantie de l'Etat.

La rénovation des réseaux d'eau potable est parfaitement éligible à nos financements.

La Caisse des dépôts n'est pas en première ligne pour les emprunts toxiques, mais nous avons ouvert une ligne de crédit de 12 milliards à la Société de financement local (SFIL), qui a repris Dexia. Cependant, nous n'avons pas la compétence d'intervenir directement dans les négociations entre la SFIL et les collectivités concernées. Enfin, quoique

nous avons perdu beaucoup d'argent dans l'affaire Dexia, nous ne sommes qu'un actionnaire minoritaire, non décisionnaire pour la gouvernance de l'entreprise.

M. Raymond Vall, président. – Nous vous remercions pour toutes ces informations.

Nationalisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes et affectation des dividendes à l'agence de financement des infrastructures de transport – Examen des amendements de séance

La commission examine les amendements sur la proposition de loi n° 59 (2011-2012), présentée par Mme Mireille Schurch et plusieurs de ses collègues, relative à la nationalisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes et à l'affectation des dividendes à l'agence de financement des infrastructures de transport.

M. Ronan Dantec. – Mon groupe soutiendra cette proposition de loi destinée à réparer l'erreur de la privatisation, qui nous coûte cher en termes de manque à gagner. L'amendement que je vous propose s'inscrit dans l'esprit de cette loi. Je l'avais déjà présenté en séance, et le ministre des transports s'était prononcé contre, à mon grand étonnement. Il s'agit d'utiliser la possibilité offerte par la directive européenne, d'instaurer une modulation des péages des poids lourds suivant leurs normes d'émission EURO. Cette modulation doit à mon sens intervenir dès 2016, pour que nous n'ayons pas à attendre la fin des concessions prévue autour des années 2030.

Mme Évelyne Didier, rapporteure. – Je suis bien ennuyée par cette proposition, non en raison de son contenu mais de sa forme. La commission s'est en effet prononcée contre l'adoption de la proposition de loi. Si l'on exprimait un avis favorable à cet amendement, et qu'il était adopté en séance, et non le reste des articles, la proposition de loi de nationalisation des sociétés d'autoroutes ne contiendrait que ce seul article sur la modulation des péages. Même s'il ne l'a pas nécessairement voulu, M. Dantec préempterait en quelque sorte notre proposition de loi. Sur le fond, l'idée est bonne, mais il faudrait trouver un autre véhicule législatif.

Mme Hélène Masson-Maret. – Je ne comprends pas très bien comment cet article additionnel s'inscrit dans la proposition de loi.

M. Michel Teston. – La rapporteure a très bien exposé le problème que pourrait poser l'adoption de cet article en séance.

M. Vincent Capo-Canellas. – On voit effectivement mal comment on pourrait adopter cet amendement.

M. Ronan Dantec. – Ne voyez pas malice dans ma démarche, j'ai l'habitude que les propositions de loi soient adoptées, y compris avec des amendements d'autres groupes... J'entends l'argument de la rapporteure et vous propose d'émettre un avis favorable, puisque je n'entends pas de désaccord sur le fond. Je retirerai mon amendement en séance.

M. Raymond Vall, président. – Le sujet est suffisamment délicat pour que nous n'abordions pas à la sauvette un tel amendement.

M. Michel Teston. – La distinction que vous effectuez ne tient pas : si la commission émet un avis favorable, elle ne peut pas attendre de vous un retrait en séance.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1.

M. Charles Revet. – Lors de l'examen de ce texte, nous avons eu un échange sur la difficulté de recueillir des données nous permettant d'apprécier la situation des concessionnaires d'autoroutes. Alors que l'AFITF connaît des problèmes de financement, nous pourrions peut-être récupérer un peu d'argent auprès des sociétés autoroutières. Il s'agit d'un enjeu important, et c'est la raison pour laquelle j'avais suggéré la constitution d'un groupe de travail, dont la forme serait à préciser, pour approfondir cette question.

M. Raymond Vall, président. – Nous verrons cela au prochain bureau de la commission, puisque nous sommes bien d'accord sur le fait que les problèmes évoqués par cette proposition de loi sont importants et qu'il nous faut rassembler l'information nécessaire.

COMMISSION DES LOIS

Lundi 20 janvier 2014

- Présidence de M. Jean-Pierre Michel, vice-président -**Géolocalisation - Examen des amendements au texte de la commission**

La commission procède à l'examen des amendements sur son texte n° 285 (2013-2014) pour le projet de loi n° 257 (2013-2014), relatif à la géolocalisation (procédure accélérée).

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU GOUVERNEMENT*Article 1^{er}*

M. Jean-Pierre Michel, président. – Nous venons de découvrir ces amendements.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – En effet, nous les avons reçus extrêmement tard. Le premier amendement, à l'alinéa 4, tend à ce que les atteintes aux personnes passibles de trois ans au moins de prison puissent faire l'objet d'opérations de géolocalisation. La Cour européenne des droits de l'homme estimant que seuls les délits d'une « particulière gravité » justifient la géolocalisation, notre commission a porté le seuil de peine à cinq ans. Ce seuil doit être maintenu, pour ne pas banaliser la géolocalisation, mais en incluant les menaces de mort et l'évasion, pour faire droit au souhait du Gouvernement : je rappelle que le vol simple peut être puni de trois ans d'emprisonnement... Je propose un avis défavorable à l'amendement du Gouvernement et je vous propose, en revanche, d'adopter un amendement pour viser les menaces de mort et l'évasion.

La commission émet un avis défavorable l'amendement n° 15 du Gouvernement et adopte l'amendement n° 20.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Le deuxième amendement du Gouvernement, complétant les alinéas 12 à 14, est de précision et de bon sens : nous considérons comme allant de soi qu'une décision négative du procureur au bout de 12 heures entraîne la mainlevée des opérations. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 16 du Gouvernement.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – L'amendement n° 17 du Gouvernement améliore la rédaction proposée par les alinéas 18 et 19 pour l'article 230-38 du code de procédure pénale, en précisant utilement qu'il ne s'agit pas d'utiliser pour les victimes des procédures prévues pour les auteurs. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 17 du Gouvernement.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – L'amendement n° 18 du Gouvernement concerne les alinéas 23 à 26. Nous avons réalisé une avancée, souhaitée par le ministre de l'intérieur et le personnel policier : il est des cas où il est nécessaire de protéger les témoins ou les apporteurs d'informations. En s'inspirant des procédures relatives aux témoins anonymes,

nous avons dit que le juge des libertés et de la détention (JLD) et lui seul peut décider que les premières opérations de la géolocalisation figurent non pas dans le dossier principal, mais dans un second dossier. C'est au juge de décider de l'utilité de la mesure.

Le Gouvernement propose de limiter cette procédure aux instructions, les droits de la défense étant extrêmement définis dans ce cadre. Il en va autrement dans le cadre de l'enquête préliminaire. La proposition du ministère de la justice étant calquée sur le précédent, que nous avons invoqué, des témoins anonymes, elle relève d'une logique que nous approuvons, après réflexion.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 18 du Gouvernement.

Article additionnel après l'article 2

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – L'amendement n° 19 du Gouvernement insérant cet article nous apparaît comme un cavalier. Il s'agit de la contribution financière de l'AGRASC (agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués) à la protection des collaborateurs de justice, dits « repentis », qui n'est mentionnée ni dans l'exposé des motifs, ni dans l'étude d'impact. Avis défavorable.

M. André Reichardt. – Je regrette que nous devions travailler dans ces conditions, même si elles ne sont pas nouvelles...

M. Jean-Pierre Michel, président. – En effet.

M. André Reichardt. – Nous vous faisons confiance, mais des informations complémentaires ne seraient pas superflues, sur le rôle exact de cette agence, par exemple, que je découvre à cette occasion...

Mme Hélène Lipietz. – Eh oui !

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Je suis sensible à votre préoccupation. Nous avons établi notre texte le mercredi 15 janvier, de telle sorte que le Gouvernement a pu en prendre connaissance dès ce moment-là. Il eût été convenable de recevoir ses amendements vendredi ou samedi et non dans les conditions que vous savez.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 19 du Gouvernement.

EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS

Article 1^{er}

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – L'amendement n° 1, de Mme Garriaud-Maylam, comme ceux de Mme Goulet qu'elle a retirés, sont inspirés par la fameuse association des services internet communautaires (ASIC), qui tente toujours, par tous moyens, de faire croire que ces dispositions risqueraient de porter atteinte aux libertés. Comme la géolocalisation se réfère à un véhicule ou tout autre objet, il faudrait énumérer dans la loi les objets en question, mais la géolocalisation concerne toujours une personne, même si elle est effectuée au moyen d'un véhicule ou d'un téléphone le plus souvent. Le raisonnement qui sous-tend cet amendement est fallacieux. Peu importe l'objet, dès lors que ce sont des personnes suspectes que les enquêteurs souhaitent géolocaliser. Ce projet de loi consiste à

adapter la justice aux évolutions technologiques, sans qu'il soit besoin de légiférer à l'apparition de chaque nouveau gadget.

Ce texte prend en considération deux principes : le respect de la vie privée et des données personnelles ; la nécessité d'y déroger pour lutter contre la criminalité. Cet amendement n'est donc pas justifié. Avis défavorable.

M. André Reichardt. – J'ai du mal à suivre le raisonnement de Mme Garriaud-Maylam, qui propose dans un premier paragraphe de supprimer la mention de l'objet support de la géolocalisation, avant d'ouvrir dans un second paragraphe la possibilité de localiser une personne « au moyen des données obtenues auprès des opérateurs de communications électroniques... »

M. Jean-Pierre Michel, président. – C'est contradictoire !

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Oui, le second paragraphe semble contredire le premier.

M. André Reichardt. – Je m'abstiens.

Mme Hélène Lipietz. – Moi aussi.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1.

La commission estime que l'amendement n° 7 est satisfait.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Comme le précédent, du même auteur, l'amendement n° 10 de Mme Goulet, est satisfait par l'objet même du projet de loi.

M. André Reichardt. – Même si c'est redondant, n'est-il d'aucune utilité de réaffirmer le lien nécessaire de la géolocalisation avec l'enquête ou l'instruction ?

M. Jean-Pierre Michel, président. – Il va de soi : sans enquête ni instruction, elle n'a plus de fondement.

M. Thani Mohamed Soilihi. – C'est évident !

La commission estime que l'amendement n° 10 est satisfait.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Quant à l'amendement n° 8 de Mme Garriaud-Maylam, je rappelle que l'autorisation préalable du JLD est obligatoire et intervient au bout de 15 jours, ce qui est tout à fait conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. La France est encore plus restrictive. Une intrusion au domicile privé nécessite l'autorisation préalable, non seulement du procureur, mais aussi du JLD. Faire intervenir ce dernier dans toutes les enquêtes préalables n'est pas réaliste : si les parquets disposent de permanences 24 heures sur 24, il en va différemment pour les juges du siège. Avis défavorable.

M. André Reichardt. – Je suivrai le rapporteur. Notre dispositif est raisonnable et compatible avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

M. Jean-Pierre Michel, président. – Cette jurisprudence n'impose nullement les restrictions apportées par la chambre criminelle de la Cour de cassation, qui est allée beaucoup plus loin, provoquant l'ire des procureurs, puisqu'en conséquence des enquêtes ont été stoppées, des procédures annulées, dont des affaires de trafics de drogue...

Mme Hélène Lipietz. – Je vote contre l'avis du rapporteur.

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

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Sur l'amendement n° 11 présenté par M. Mézard, réduisant de quinze à huit jours le délai de saisine du JLD par le procureur, je m'en remettrais volontiers à la sagesse. Le délai de quinze jours est compatible avec les exigences de la Cour européenne des droits de l'homme. Nous avons fait un pas dans un sens en permettant que le procureur statue au bout de douze heures et non dès l'origine comme le proposait le projet initial. Sagesse...

M. Jean-Pierre Michel, président. – Plutôt positive ?

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – À titre personnel, je voterai l'amendement ; comme rapporteur, je recommande la sagesse...

Mme Hélène Lipietz. – Nous en faisons toujours preuve.

M. Jean-Pierre Michel, président. – Pourquoi ne pas proposer un avis favorable ?

M. André Reichardt. – Je n'y suis pas favorable. Le délai de quinze jours exprime un bon équilibre, conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Je souhaite que nous nous y tenions.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Chacun réfléchira d'ici à la séance.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 11.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – L'amendement n° 14 de Mme Assassi supprime la référence aux risques imminents de dépérissement de preuves et d'atteinte grave aux biens, comme motifs d'action urgente de l'OPJ, après qu'il eut prévenu le procureur. Il affaiblit le texte. Avis défavorable.

M. Jean-Pierre Michel, président. – Qu'est-ce en l'occurrence qu'une atteinte grave aux biens ? Un casse de bijouterie, comme il s'en est produit à Paris ou à Nice. La géolocalisation peut l'éviter.

Mme Hélène Lipietz. – Je m'abstiens.

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

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – L'amendement n° 5 de Mme Goulet supprime la référence aux données techniques de connexion visées par la loi du 21 juin 2004. Présentent-elles un intérêt pour les enquêteurs ? Ne pouvant répondre, je suggère de suivre l'avis du Gouvernement...

M. André Reichardt. – C’est un cheval de bataille de l’ASIC.

Mme Hélène Lipietz. – N’est-ce pas contradictoire avec l’article 20 de la loi de programmation militaire, qui concerne aussi ces données ?

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Cet article relève d’une toute autre procédure, administrative, avec décision du premier ministre et intervention de la CNCIS (commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité) et non pas judiciaire. L’article 20 représente un progrès par rapport aux lois de 1991 et de 2006. Nous abordons ici les cas d’intervention du juge, et non les cas où il ne décide pas.

Mme Hélène Lipietz. – Je m’abstiens.

La commission demandera l’avis du Gouvernement sur l’amendement n° 5.

Article 2

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 9 de Mme Goulet : les sujets sans lien avec une enquête ne relèvent pas de ce projet.

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

Article additionnel après l’article 2

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Épargnons-nous l’impression, puis la lecture d’un énième rapport, en donnant un avis défavorable à l’amendement n° 2 de Mme Garriaud-Maylam.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 2.

La commission adopte les avis suivants :

Examen de l’amendement du rapporteur

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1er Géolocalisation dans le cadre des enquêtes et de l’instruction		
M. SUEUR, rapporteur	20	Adopté

Examen des amendements de séance

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1er Géolocalisation dans le cadre des enquêtes et de l’instruction		
Le Gouvernement	15	Défavorable
Mme GARRIAUD-MAYLAM	1	Défavorable

Mme N. GOULET	7	Défavorable
Mme N. GOULET	10	Défavorable
Mme GARRIAUD-MAYLAM	8	Défavorable
M. MÉZARD	11	Sagesse
Mme ASSASSI	14	Défavorable
Le Gouvernement	16	Favorable
Le Gouvernement	17	Favorable
Mme N. GOULET	5	Avis du Gouvernement
Le Gouvernement	18	Favorable
Article 2 Opérations de géolocalisation menées par les agents des douanes		
Mme N. GOULET	9	Défavorable
Article additionnel après l'article 2		
Mme GARRIAUD-MAYLAM	2	Défavorable
Le Gouvernement	19	Défavorable

Mardi 21 janvier 2014

- Présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président -

Contrôleur général des lieux de privation de liberté - Examen des amendements au texte de la commission

La commission procède tout d'abord à l'examen des amendements sur son texte n° 287 (2013-2014) pour la proposition de loi n° 210 (2013-2014), présentée par Mme Catherine Tasca et plusieurs de ses collègues, modifiant la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 1^{er}

Mme Catherine Tasca, rapporteure. – L'amendement rédactionnel que je vous sou mets vise à améliorer la lisibilité des dispositions relatives à la délégation des pouvoirs du Contrôleur général des lieux de privation de liberté et aux limites apportées à la levée du secret médical.

M. Jean-Pierre Michel. – Cet amendement ne règle pas le problème de l'accès au dossier des personnes internées d'office qui, par définition, ne peuvent consentir à la levée du secret médical les concernant.

Mme Catherine Tasca, rapporteure. – Si, voyez la deuxième partie du dernier alinéa : les informations médicales peuvent être portées à la connaissance du contrôleur sans le consentement de la personne à laquelle elles se rapportent lorsqu'elles sont relatives « à des privations, sévices et violences physiques, sexuelles ou psychiques commis sur un mineur ou une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge ou de son incapacité physique ou psychique ».

M. Jean-Jacques Hyest. – Nous le savons, des sévices sont commis sur les patients de certains établissements, et les modifications législatives antérieures n'ont rien réglé. C'est un vrai sujet. Mais le travail du contrôleur général ne porte pas sur les décisions d'internement d'office, qui relèvent de procédures administratives ou judiciaires indépendantes.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – C'est un débat que nous devons avoir dans toute son ampleur.

Mme Catherine Tasca, rapporteure. – À nouveau, cet amendement n'est que rédactionnel : il s'agit d'une réorganisation des paragraphes au sein de l'article 8 de la loi du 30 octobre 2007, afin d'y insérer de façon plus cohérente les dispositions ajoutées par la proposition de loi.

L'amendement n° 4 est adopté.

EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article additionnel après l'article 1^{er} A

Mme Esther Benbassa. – L'amendement n° 1 ouvre les établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes (Ehpad) aux visites du Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Sa mission porte en effet sur les personnes dont la vie contrainte comporte plus de risques de mauvais traitements que celle des personnes autonomes. Or il y a bien peu d'écart entre les hôpitaux spécialisés en psychiatrie et les établissements d'hébergement médicalisés. Les personnes qui y résident sont à 85 % considérées comme dépendantes ; les trois quarts ont des difficultés de comportement ou de communication ; 240 000 présentent une pathologie démentielle, comme la maladie d'Alzheimer.

Les difficultés d'échange, la répétition d'actes non admis, les carences de formation des personnels, les insuffisances d'effectifs constituent des éléments propices à des atteintes aux droits fondamentaux. Ces établissements doivent toutefois être pris comme un tout, hormis les courts séjours, sans qu'il soit nécessaire d'y distinguer les personnes très dépendantes ou souffrant de pathologies démentielles des autres.

Mme Catherine Tasca, rapporteure. – Je partage cette préoccupation. La situation dans ces établissements n'est pas toujours satisfaisante, et des contrôles plus réguliers sont souhaitables. Toutefois, le protocole des Nations unies de 2002 vise la situation de personnes faisant l'objet d'une décision administrative ou judiciaire de privation de liberté, et ce n'est pas le cas des pensionnaires des Ehpad. De plus, assimiler ces derniers à des

personnes privées de liberté me semblerait préjudiciable. Enfin, n'étendons pas le champ de compétence du Contrôleur général sans lui octroyer les moyens correspondants. A défaut de retrait, je serai défavorable à cet amendement, qui attirera l'attention du Gouvernement.

Mme Esther Benbassa. – Je le maintiendrai dans cette intention. Nous le retirerons en séance.

M. Jean-Jacques Hyest. – Le Contrôleur général lui-même avait ouvert le débat sur ce sujet. Mon canton compte cinq grands établissements de ce type : deux de leurs pensionnaires se sont perdus en trois ans, dont un a trouvé la mort. S'ils sont gouvernés selon un principe de prudence, comme les écoles, les Ehpad ne sont pas pour autant des lieux de privation de liberté – je rejoins notre rapporteure sur ce point. De plus, les conseils généraux ont autorité sur eux et les contrôlent étroitement, quoique moins sans doute les petites structures familiales que les grands établissements. Bref, il y a là un vrai sujet, mais l'extension des pouvoirs du Contrôleur général n'est pas la solution.

M. Jean-René Lecerf. – Je rejoins notre rapporteure et le président Hyest. Le Contrôleur général a déjà fort à faire avec ses attributions actuelles. Les étendre de la sorte n'aurait pas de sens, car l'admission en Ehpad n'est pas une décision administrative, et la privation de liberté à laquelle leurs pensionnaires sont soumis répond sans doute la plupart du temps à la nécessité de les protéger du fait de leur perte d'autonomie.

M. Philippe Bas. – Conservons le domaine d'intervention propre du Contrôleur général des lieux de privation de liberté. À défaut, nous entrerions dans un engrenage qui soumettrait au contrôle les établissements accueillant des adultes handicapés, les services à domicile, et même les familles, car c'est là que l'on relève le plus d'actes de maltraitance.

Mme Benbassa a raison : la protection des personnes hébergées en Ehpad est loin d'être parfaite, et il faut lutter contre la maltraitance. Des choses ont été faites dans ce sens, comme la création en 2007 de l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux ou la circulaire de 2010. Il demeure que le Contrôleur général des lieux de privation de liberté n'est pas le mieux armé dans ce combat.

Mme Hélène Lipietz. – C'est un amendement d'appel. J'ai moi-même inspecté certains établissements pour mon conseil général, et de nombreuses preuves de maltraitements ont été diffusées à la télévision. Il faut réfléchir à de nouveaux moyens de contrôler ces établissements.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1.

M. Jean-René Lecerf. – L'amendement n° 3 rectifié supprime le verbe « estimer » de l'alinéa 5 de l'article 1^{er} afin d'objectiver les faits ou situations portés à la connaissance du Contrôleur général et pouvant donner lieu à un contrôle de sa part.

Mme Catherine Tasca, rapporteure. – Cet amendement améliore en effet la rédaction du texte tant sur la forme que sur le fond : avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 3 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 2.

La commission adopte les avis suivants :

Examen de l'amendement du rapporteur

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 1er A		
Mme TASCA, rapporteuse	4	Adopté

Examen des amendements de séance

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 1er A		
Mme ARCHIMBAUD	1	Défavorable
Article 1^{er} Clarification des conditions d'enquête et élargissement du champ des personnes susceptibles d'être sollicitées et des informations susceptibles d'être consultées par le Contrôleur général		
M. LECERF	3 rect.	Favorable
Mme ARCHIMBAUD	2	Défavorable

Modernisation et simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures - Examen des amendements au texte de la commission

La commission procède enfin à l'examen des amendements sur son texte n° 289 (2013-2014) pour le projet de loi n° 175 rectifié (2013-2014), relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (procédure accélérée).

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Nous examinons à présent les amendements déposés sur le projet de loi relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 2

Les amendements rédactionnels n^{os} 9 et 10 sont adoptés et deviennent les amendements n^{os} 31 et 32.

Article 5

L'amendement rédactionnel n° 3 est adopté et devient l'amendement n° 27.

Article 9

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – L’amendement n° 6 a été élaboré en étroite collaboration avec le président Sueur.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Le ministère de l’intérieur, soucieux d’employer les forces de police à poursuivre les délinquants plus qu’à contrôler les cercueils, souhaitait limiter au maximum les opérations de surveillance prévues en cas de transport de corps. Après concertation, nous avons considéré que le contrôle de police restait nécessaire lors d’une crémation, qu’il ne l’était pas lors d’une exhumation, et qu’avant le déplacement d’un corps d’une commune à une autre, la responsabilité du scellement du cercueil devait reposer sur l’opérateur funéraire, sous la surveillance de deux membres de la famille ou à défaut sous l’autorité d’un agent de police ou du garde-champêtre. Cette solution raisonnable fait la synthèse des avis recueillis place Beauvau selon que l’on s’adresse à la direction générale des collectivités locales (DGCL) ou à celle de la police nationale...

L’amendement n° 6 est adopté et devient l’amendement n° 30.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – L’amendement n° 5 confirme l’obligation de dépôt des devis-types et lui donne un périmètre clair et efficace.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Cet amendement résulte également d’une concertation avec les services du ministère de l’intérieur. La loi entretenait l’ambiguïté entre la possibilité et l’obligation de rendre ces documents consultables auprès des mairies, et la question demeurait de savoir lesquelles. Celle du lieu où les entreprises funéraires interviennent habituellement ? La DGCL l’a refusé. L’ensemble des communes du département, comme elle l’a proposé ? Cela ferait parfois près de 600, et nous a donc paru irréaliste. Nous avons finalement retenu les communes dans lesquelles ces entreprises ont leur siège ou un établissement secondaire, ainsi que celles de plus de 5 000 habitants, soit 25 à 30 communes par département.

Mme Virginie Klès. – Quelles obligations pèsent-elles actuellement sur les communes en la matière ?

M. Jean-Pierre Sueur, président. – La loi dispose déjà que ces documents sont mis à disposition par les mairies. Celles-ci peuvent soit les donner à consulter, dans les services de l’état civil par exemple, soit les publier sur leur site Internet.

Je pourrais écrire un livre sur les difficultés à surmonter lors du décès d’un être cher ! C’est une situation de particulière vulnérabilité, dans laquelle, en moins de 24 heures, il faut prendre de nombreuses décisions délicates. Or les prix du capiton par exemple varient de un à dix. En 1993, alors que je me battais déjà sur ce terrain, j’ai fait l’erreur de croire que cela ressortissait au domaine réglementaire. J’ai par la suite réussi à introduire dans la loi la mise à disposition de devis modèles. La DGCL, sous le gouvernement précédent, a publié un arrêté listant l’ensemble des prestations devant faire l’objet d’une publicité en mairie afin d’améliorer l’information des familles endeuillées. Cet amendement résulte d’une longue concertation et apporte les garanties nécessaires.

L’amendement n° 5 est adopté et devient l’amendement n° 29.

L’amendement rédactionnel n° 4 est adopté et devient l’amendement n° 28.

Article 10

L'amendement rédactionnel n° 1 est adopté et devient l'amendement n° 25.

Article 11

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – L'amendement n° 11 est de coordination dans l'application de la loi outre-mer.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – La coordination avec le droit applicable en outre-mer est devenue nécessaire dans toute loi...

L'amendement n° 11 est adopté et devient l'amendement n° 33.

Article 16

L'amendement rédactionnel n° 2 est adopté et devient l'amendement n° 26.

EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE**Article additionnel avant l'article 1^{er}**

M. Jean-Yves Leconte. – L'amendement n° 1 supprime l'obligation de production d'un certificat de capacité à mariage pour les couples binationaux qui se marient à l'étranger. Cette obligation n'a aucune conséquence sur la conclusion du mariage à l'étranger, ni sur la possibilité de le transcrire en droit français, mais allonge considérablement les délais de délivrance de l'acte transcrit.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – La suppression pure et simple de ces formalités préalables, qui existent pour les personnes qui se marient sur le territoire national, affaiblirait notamment le contrôle *a priori* de la validité des mariages. Il existe certes un contrôle *a posteriori*, au moment de la transcription du mariage sur les registres de l'état civil, mais il est toujours plus délicat de procéder à une annulation une fois le mariage célébré. Je suis plutôt défavorable à cet amendement, sur lequel je souhaiterais recueillir l'avis du Gouvernement.

M. Jean-Yves Leconte. – Des conventions bilatérales seraient plus efficaces pour lutter contre les mariages blancs ou forcés. Maintenir ces formalités n'a aucune incidence sur la célébration du mariage à l'étranger et contribue ainsi à dévaloriser la loi.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Si la demande de certificat de capacité à mariage existe, c'est qu'elle a quelque nécessité, par exemple pour empêcher le mariage à l'étranger de personnes déjà mariées.

M. Jean-Yves Leconte. – Les objectifs sont sans doute nombreux : mariage blancs, mariage forcés...

M. Jean-Jacques Hyest. – ...prévention de la polygamie...

M. Jean-Yves Leconte. – ...mais dans les faits, les pays étrangers ne demandent pas ces certificats, et cela allonge inutilement les procédures auprès des consulats.

M. Jean-Jacques Hyest. – Si l'on supprime toutes les dispositions dont l'application se heurte au manque de moyens de l'administration, alors cessons de légiférer.

Mme Catherine Tasca. – Ce serait bien...

M. Jean-Jacques Hyest. – Songez que malgré tous nos efforts, nos compatriotes expatriés attendent dix-huit mois leur certificat de nationalité !

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Chacun étudiera ces questions dans la perspective de la séance.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 1.

Article 1^{er}

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – L'amendement n° 17 supprime le contrôle systématique du juge dans le cadre de l'administration légale sous contrôle judiciaire : avis défavorable.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Simplifions, mais prenons garde aux problèmes de fond : cette formalité, comme la précédente, n'a pas été créée par légèreté.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 17.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – L'amendement n° 14 du Gouvernement revient sur la position exprimée par notre commission lors de sa précédente réunion, concernant la protection des majeurs.

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

Article 2

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Même chose que précédemment sur l'amendement n° 21 relatif au mode simplifié de preuve de la qualité d'héritier.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 21.

Article additionnel après l'article 2

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – L'amendement n° 12 rend paritaire la formation collégiale du tribunal de grande instance en matière familiale. Outre les difficultés pratiques, cela pose une question de principe : le sexe du juge détermine-t-il ses choix, et une composition paritaire est-elle une garantie supplémentaire pour le justiciable ? Les études montrent que contrairement aux préjugés, les décisions rendues par les juges ne sont ni plus ni moins clémentes à l'égard des personnes de même sexe qu'eux. En outre, la neutralité du service public s'oppose à de telles déviations du jugement. Avis défavorable.

Mme Esther Benbassa. – Je sais bien qu'il y a un manque de magistrats de sexe masculin, mais je ne comprends pas l'argument selon lequel les décisions ne sont pas déterminées par le sexe de celui qui les prend : c'est celui qu'on nous a opposé dans tous les domaines.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Les magistrats sont tenus de se prononcer au regard du droit, non de leur sexe.

Mme Esther Benbassa. – C’est le cas en politique aussi...

M. Jean-Jacques Hyest. – C’est différent : nous ne jugeons pas.

Mme Esther Benbassa. – Nous faisons de la politique, c’est pire... Quoi qu’il en soit, n’invoquons pas des arguments contraires à l’objectif de parité.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Une association que je ne nommerai pas considère que les jugements des juges aux affaires familiales sont systématiquement favorables aux femmes. Les magistrats, eux, estiment ne juger qu’en fonction des intérêts de l’enfant.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 12.

Article 4

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – L’amendement n° 7 supprime l’abrogation des actions possessoires prévue à l’article 4 du projet de loi. Or les actions en référé répondent efficacement aux situations de troubles à la possession, et le référé est largement préféré aux actions possessoires, comme l’ont rappelé la Cour de cassation et le groupe de travail sur la réforme du droit des biens. De plus, aucune des personnes entendues n’a remis en cause le bien-fondé de cette abrogation. Avis défavorable.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – ...Conformément à ce que notre commission avait précédemment décidé.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 7.

Article 5

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – L’amendement n° 8, qui revient sur la suppression de l’obligation pour les huissiers de disposer d’un titre exécutoire, résulte d’une méprise et d’une confusion. Le projet de loi n’envisage pas de supprimer l’exigence d’un titre exécutoire elle-même, mais seulement l’obligation de le produire. Outre les difficultés pratiques liées à la production de titres parfois très volumineux, cette obligation peut entraîner la divulgation, auprès d’organismes bancaires ou d’administrations par exemple, d’informations concernant le débiteur et son patrimoine, qui n’ont pas vocation à être portées à la connaissance de tiers. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 8.

Article 7

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – L’amendement n° 10 réduit considérablement le champ de la réforme du Tribunal des conflits. J’espère qu’il incitera le Gouvernement à lever toute ambiguïté en procédant directement à cette réforme sans passer par la voie des ordonnances. Sur le fond toutefois, il ne me semble pas opportun de supprimer la possibilité d’instaurer un nouveau mode de saisine du Tribunal des conflits par toute juridiction lorsqu’un litige présente une difficulté sérieuse de compétence, ni l’extension de

ses compétences aux actions en réparation de préjudices causés par des délais excessifs de jugement, ce qui mettra fin à une solution jurisprudentielle non satisfaisante. Je comprends toutefois que l'on demande la suppression de ces dispositions lorsque l'on n'a pas eu connaissance des explications fournies au cours des auditions.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Demandons donc à M. Mézard le retrait de son amendement au bénéfice de ces explications.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 10 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 8

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – L'amendement n° 23 supprime l'obligation que la communication électronique garantisse que celui qui a reçu l'envoi est bien le destinataire. Nous avons déjà examiné cette question en commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 23.

Article 9

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – L'amendement n° 11 maintient le contrôle du préfet sur les délibérations des centres communaux d'action sociale (CCAS) relatives aux emprunts. Or depuis les lois de décentralisation de 1982, les communes ne sont plus soumises à l'autorisation préfectorale pour les emprunts qu'elles contractent : maintenir cette autorisation pour les CCAS qui dépendent essentiellement d'elles va à l'encontre de la logique de la décentralisation.

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

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Avis défavorable au n° 15.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – De même pour l'amendement n° 24, par cohérence.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 15, ainsi qu'à l'amendement n° 24.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 18, qui transfère au maire la compétence de délivrance des autorisations de loteries d'objets mobiliers lorsque ces autorisations sont requises.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 18.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Je demande le retrait de l'amendement n° 6 au bénéfice des explications que le Gouvernement nous fournira en séance.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 6 et, à défaut, y sera défavorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 16.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Avis favorable au n° 22 relatif aux voitures de petite remise.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Nous passons de l’ordonnance à la loi.

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

Article 11

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Le débat sur le démarchage juridique revenait légitimement aux commissions des lois des deux Assemblées. La Commission européenne a sommé la France de lever son interdiction totale après un arrêt de la Cour de justice européenne. Est-il légitime qu’un expert-comptable qui démarché un client pour lui proposer une mise en conformité avec les procédures comptables internationales encoure un an de prison s’il lui propose de rédiger la partie comptable des statuts de sa société, alors qu’il a le droit de rédiger de tels documents ? Est-il légitime qu’un expert foncier ou un administrateur de biens qui démarché un client pour assurer la mise en vente d’un terrain encoure la même peine s’il mentionne que la loi lui permet de rédiger la promesse de vente ? Le projet de loi consommation confère aux avocats le monopole du démarchage juridique, alors que d’autres professionnels du droit tiennent de la loi l’autorisation de mener des consultations ou de rédiger des actes juridiques. Certes, les avocats sont soumis à une déontologie protectrice des consommateurs, leur compétence est garantie et ils exercent le droit à titre principal. Cependant, des professions réglementées comme les experts comptables, les experts fonciers ou administrateurs de biens sont aussi soumises à une déontologie exigeante, et d’autres professions exercent le droit à titre principal, comme les professeurs de droit. Cette inégalité de traitement est-elle conforme à nos principes constitutionnels et à l’exigence communautaire de libre prestation de service ?

N’est-il pas préférable de fixer dans la loi plutôt que de renvoyer au décret les conditions dans lesquelles le démarchage peut s’effectuer ? Pourquoi ne pas directement faire référence dans la loi aux principes essentiels de la profession ou à l’interdiction du démarchage effectué autrement que par écrit ? Est-il légitime que le niveau de répression de démarchage abusif soit abaissé ? Les avocats sont aujourd’hui passibles d’une sanction pénale et disciplinaire. Avec ce texte, seule cette dernière demeurerait, tandis que les autres professions resteraient passibles de prison. Les avocats s’inquiètent de la remise en cause du monopole qui leur a été conféré. La place qu’occupe cette profession dans la pratique du droit et la protection des justiciables mérite que l’on entende cette inquiétude, exprimée par les deux amendements de nos collègues.

Il est regrettable que le Gouvernement n’ait pas consulté les autres professions du droit sur ce sujet. L’essentiel est que ce débat soit ouvert, et je suis par conséquent défavorable à l’amendement qui vise à le refermer. Ceux de nos collègues ne remettent pas en cause le fait que les conditions d’exercice du démarchage en matière juridique soient définies par la loi et non par décret.

Restent deux questions : faut-il exclure toute sanction pénale des avocats, quelle que soit la gravité du manquement constaté à leurs obligations ? Faut-il maintenir le monopole en faveur des avocats, l’ouvrir à d’autres professions exerçant le droit à titre principal, l’ouvrir de manière limitée aux professions réglementées exerçant le droit à titre accessoire, ou encore aux professions non réglementées mais titulaires d’un agrément ?

M. Jean-Pierre Sueur, président. – À titre personnel, je m'interroge sur l'évolution européenne : verrons-nous dans quelques années des publicités vanter le divorce le moins cher ?

Mme Hélène Lipietz. – Il suffit de faire une recherche sur internet pour voir des cabinets proposant leurs bons services, annonçant leurs prix et vantant les diplômes de leurs membres. Le démarchage existe, il est nécessaire de le règlementer.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 20.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Les amendements n^{os} 5 et 13, qui expriment l'inquiétude des avocats, ont une portée incertaine, d'où mon sous-amendement n° 8, qui étend l'interdiction de démarchage aux professions règlementées autorisées à faire du droit à titre accessoire, et rétablit la sanction pénale encourue par les avocats en cas de démarchage autrement que par écrit.

Le sous-amendement n° 8 est adopté et devient le sous-amendement n° 34.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 5, ainsi sous-amendé.

L'amendement n° 13 devient sans objet.

Articles additionnels après l'article 13

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Je m'interroge sur la portée concrète de l'amendement n° 2, qui substitue l'expression « les plus brefs délais » aux mots « vingt-quatre heures ».

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – La déclaration de décès peut intervenir dans des délais plus brefs...

Mme Hélène Lipietz. – ... mais pas le week-end.

M. Jean-Jacques Hyest. – Le délai concerne celui qui signale le décès, sa transcription dans les registres d'état-civil peut intervenir après.

M. Jean-Pierre Michel. – Je suis défavorable à la suppression de transcription de l'acte de décès dans les registres de la commune de naissance. En outre, l'expression « dans les plus brefs délais » n'a guère de portée juridique. Enfin, je suis également opposé au troisièmement de cet amendement.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Il serait sage d'être défavorable, quitte à retravailler avec M. Godefroy.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 2.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Nous pourrions être favorables à l'amendement n° 3.

Mme Catherine Tasca. – Il emploie l'expression « les plus brefs délais ».

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – L'article 84 du code civil dit « sur le champ ».

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Nous pourrions retenir là aussi un délai de vingt-quatre heures.

Mme Hélène Lipietz. – L'alinéa 2 de l'article 80 retient un délai de vingt-quatre heures.

M. Jean-Pierre Michel. – Tout à fait. Il faut avoir le même délai à l'hôpital et en établissement pénitentiaire.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Je vais poursuivre la concertation avec M. Godefroy.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Il serait logique d'être défavorable en l'état, quitte à ce que le dialogue se poursuive.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 3.

Mme Hélène Lipietz. – Nous nous étions interrogés la dernière fois sur la portée de l'arrêt que le Conseil d'État a rendu le 11 décembre dernier. Le rapporteur avait expliqué qu'il ne concernait que le paiement du droit de timbre. Toutefois, le Conseil d'État semble bien considérer que le requérant est censé connaître les voies de recours et les délais, même si la décision administrative qu'il conteste ne les a pas mentionnés. Je pense à ces agents contractuels qui contestent leur licenciement devant les prud'hommes au lieu de saisir le tribunal administratif. Seront-ils forclos ? Aussi mon amendement n° 4 fait-il courir les délais jusqu'à notification des délais et voies de recours.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Cet arrêt est trop récent pour savoir s'il a une portée générale ou un objet limité. Il est préférable d'entendre le Gouvernement avant de prendre position.

M. René Vandierendonck. – Je suis réservé sur un amendement qui prolongerait l'instabilité juridique liée à un recours contentieux.

M. Jean-Pierre Michel. – Ce ne serait pas la première fois que le législateur reviendrait sur une jurisprudence récente. Toute décision de justice indique les recours et les délais. Pourquoi l'administration serait-elle dispensée d'en faire autant pour les décisions faisant grief ? Ne donnons pas à l'administration la possibilité de notifier ses décisions sans dire devant quelle juridiction et dans quels délais les contester.

M. Jean-Pierre Vial. – J'abonde dans ce sens. L'usage est de considérer que les délais ne courent pas quand certaines formes ne sont pas respectées, et cela parce que celles-ci sont protectrices.

M. Jean-Pierre Michel. – Si le Conseil d'État croit encore que, comme sous Napoléon, les tribunaux administratifs sont là pour protéger l'administration, ne gardons qu'un ordre de juridiction !

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Beau sujet de colloque !

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Dans cette affaire, le justiciable avait saisi la bonne juridiction mais avait omis de payer le timbre et, quand il a été appelé à régulariser, ne l’a pas fait dans les délais.

M. Jean-Pierre Michel. – Le considérant est très général.

La commission demandera l’avis du Gouvernement sur l’amendement n° 4.

Article additionnel après l’article 14 (supprimé)

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Je n’ai pas eu le temps d’étudier l’amendement n° 19 du Gouvernement. Avis défavorable.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Nous avons été dans le même cas de figure hier sur l’Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC), ce qui n’a pas empêché la ministre d’avoir satisfaction en séance.

M. André Reichardt. – C’est gênant... L’amendement est peut être intéressant.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Il n’est pas normal que nous soyons parfois saisis dix minutes avant le débat, je l’ai dit en séance. En la circonstance, nous avons travaillé hier avec le Gouvernement sur d’autres amendements.

M. André Reichardt. – Je suis d’accord.

Mme Catherine Tasca. – La séance est souveraine.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 19.

M. Jean-Pierre Michel. – Ne pourriez-vous, monsieur le Président, dire à M. le président du Sénat que le temps prévu pour le texte est insuffisant ?

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Nous continuerons jeudi. Le Gouvernement n’a pas déposé d’amendement pour rétablir l’article 3. J’espère qu’il aura la même attitude à l’Assemblée nationale et que celle-ci confirmera notre position.

La commission adopte les avis suivants :

Examen des amendements du rapporteur

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 2 Habilitation du Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures relevant du droit des régimes matrimoniaux – Testament par acte public des personnes sourdes ou muettes		
M. MOHAMED SOILIHI, rapporteur	31	Adopté
M. MOHAMED SOILIHI, rapporteur	32	Adopté

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 5 Ratification de l'ordonnance relative à la partie législative du code des procédures civiles d'exécution et modification de ce code		
M. MOHAMED SOILIHI, rapporteur	27	Adopté
Article 9 Diverses dispositions et habilitations du Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires en matière d'administration territoriale – Mesures d'application directe correspondantes		
M. MOHAMED SOILIHI, rapporteur	30	Adopté
M. MOHAMED SOILIHI, rapporteur	29	Adopté
Article 10 Transfert de la responsabilité de la tenue des registres du cinéma et de l'audiovisuel au Centre national du cinéma et de l'image animée		
M. MOHAMED SOILIHI, rapporteur	25	Adopté
Article 11 Suppression de la commission consultative compétente pour autoriser les professions non réglementées à donner des consultations juridiques ou rédiger des actes sous seing privée – Encadrement du démarchage en matière juridique		
M. MOHAMED SOILIHI, rapporteur	33	Adopté
M. MOHAMED SOILIHI, rapporteur	Sous-amdt n°34	Adopté
Article 16 Délais d'adoption des ordonnances et des projets de loi de ratification associés		
M. MOHAMED SOILIHI, rapporteur	26	Adopté

Examen des autres amendements de séance

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel avant l'article 1^{er}		
M. LECONTE	1 rect.	Avis du Gouvernement

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er} Habilitation du Gouvernement à modifier, par ordonnance, des règles relatives à l'administration légale et à la protection juridique des majeurs		
Le Gouvernement	17	Défavorable
Le Gouvernement	14	Défavorable
Article 2 Habilitation du Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures relevant du droit des successions et du droit des régimes matrimoniaux		
Le Gouvernement	21	Défavorable
Article additionnel après l'article 2		
M. MÉZARD	12	Défavorable
Article 4 Abrogation des actions possessoires et habilitation en vue de préciser les règles de preuve de la possession et d'aménager les règles de prescription applicables au droit de propriété		
M. MÉZARD	7	Défavorable
Article 5 Ratification de l'ordonnance relative à la partie législative du code des procédures civiles d'exécution et modification de ce code		
M. MÉZARD	8	Défavorable
M. MÉZARD	9	Défavorable
Article 7 Habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnance, à la réforme du Tribunal des conflits		
M. MÉZARD	10	Demande de retrait au bénéfice des explications du Gouvernement
Article 8 Habilitation du Gouvernement à prendre, par ordonnance, les mesures nécessaires pour autoriser la communication par voie électronique en matière pénale – Adoption directe de ces mesures		
Le Gouvernement	23	Défavorable
Article 9 Diverses dispositions et habilitations du Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires en matière d'administration territoriale – Mesures d'application directe correspondantes		
M. MÉZARD	11	Défavorable
Le Gouvernement	15	Demande de retrait
Le Gouvernement	24	Demande de retrait
Le Gouvernement	18	Favorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	16	Favorable
Mme CUKIERMAN	6	Demande de retrait au bénéfice des explications du Gouvernement
Le Gouvernement	22	Favorable
Article 11 Suppression de la commission consultative compétente pour autoriser les professions non réglementées à donner des consultations juridiques ou rédiger des actes sous seing privée – Encadrement du démarchage en matière juridique		
Le Gouvernement	20	Défavorable
M. PILLET	5	Favorable sous réserve adoption sous-amendement de la commission
M. MAZARS	13	Favorable sous réserve adoption sous-amendement de la commission
Article additionnel après l'article 13		
M. GODEFROY	2	Défavorable
M. GODEFROY	3	Défavorable
Mme LIPIETZ	4	Avis du Gouvernement
Article additionnel après l'article 14 (Supprimé)		
Le Gouvernement	19	Défavorable

Mercredi 22 janvier 2014

- Présidence de M. Jean-Pierre Sueur, président -

Nomination de rapporteurs

M. Jean-Pierre Michel est nommé rapporteur sur le projet de loi portant transposition de la directive 2012/12/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénale.

Mme Esther Benbassa est nommée rapporteure sur la proposition de loi n° 232 (2013-2014), présentée par Mme Hélène Lipietz et plusieurs de ses collègues, relative à la création d'un dispositif de suspension de détention provisoire pour motif d'ordre médical.

M. René Vandierendonck est nommé rapporteur sur la proposition de loi n° 154 (2013-2014), présentée par M. Jean Arthuis et plusieurs de ses collègues, relative à l'accueil et à la prise en charge des mineurs isolés étrangers.

M. Alain Anziani est nommé rapporteur sur la proposition de résolution n° 225 (2013-2014), présentée par M. Jean-Pierre Bel et plusieurs de ses collègues, tendant à modifier le Règlement du Sénat afin de rénover les règles relatives à l'obligation de participation des Sénateurs aux travaux des commissions du Sénat.

Mme Jacqueline Gourault est nommée co-rapporteur sur l'application des dispositions législatives récentes sur la lutte contre la précarité dans la fonction publique et l'intégration des contractuels (rapport conjoint avec la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois).

Procédures européennes de règlement des petits litiges – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine ensuite le rapport de M. Simon Sutour sur la proposition de résolution européenne n° 273 (2013-2014) présentée par M. Simon Sutour au nom de la commission des lois sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 861/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant une procédure européenne de règlement des petits litiges et le règlement (CE) n° 1896/2006 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 instituant une procédure européenne d'injonction de payer (E 8895) :

Examen du rapport

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Nous sommes maintenant appelés à voter sur la proposition de résolution européenne présentée par M. Simon Sutour sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 861/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant une procédure européenne de règlement des petits litiges et le règlement (CE) n° 1896/2006 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 instituant une procédure européenne d'injonction de payer (E 8895).

M. Simon Sutour, rapporteur. – Nos collègues n'ont déposé aucun amendement sur ce texte, que j'ai présenté la semaine dernière. Un règlement, au contraire d'une directive, est d'application immédiate dans tous les États membres de l'Union européenne. Et au contraire d'un avis motivé sur la subsidiarité, adressé directement à la Commission européenne, une proposition de résolution européenne a vocation à donner au Gouvernement le point de vue de notre assemblée sur un sujet particulier.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – En application de l'alinéa 5 de l'article 73 *quinquies* de notre règlement, cette proposition de résolution européenne deviendra résolution du Sénat trois jours francs après la publication du rapport.

La commission adopte la proposition de résolution européenne présentée par M. Simon Sutour.

Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité - Examen des amendements au texte de la commission

La commission procède ensuite à l'examen des amendements sur le texte de la commission n° 121 (2013-2014) pour la proposition de loi n° 13 (2013-2014), présentée par M. Jacques Mézard et plusieurs de ses collègues, portant réforme de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité.

M. Jean-Pierre Sueur. – Le délai-limite ayant été rouvert sur ce texte, nous sommes saisis d'un sous-amendement et d'un amendement.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Le sous-amendement n° 13 du Gouvernement à l'amendement n° 6 de Mme Hélène Lipietz améliore le texte en corrigeant une erreur matérielle : avis favorable.

La commission émet un avis favorable au sous-amendement n° 13.

Mme Hélène Lipietz. – Je croyais que les magistrats ignoraient l'issue des comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC). J'ai pourtant récemment entendu un président appeler un dossier en rappelant l'échec préalable d'une telle procédure. Afin d'empêcher que cette information influence la décision du tribunal, l'amendement n° 14 retire du dossier du prévenu les pièces relevant de la CRPC.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – En principe, le procès-verbal d'une CRPC qui a échoué n'est pas communicable. En pratique toutefois, il est difficile dans un petit tribunal que la main gauche ignore ce que fait la main droite. En outre, le terme « expurger » n'est guère juridique. Avis défavorable.

M. Thani Mohamed Soilihi. – Le prévenu peut être amené à accepter une CRPC par crainte de l'audience publique devant le tribunal correctionnel, et les avocats ont parfois du mal à les en dissuader. Cet amendement est facteur de sérénité, il va donc dans le bon sens.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – L'enjeu est le suivant : l'échec d'une CRPC doit-il figurer au dossier et est-il invocable dans la suite de la procédure ?

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Je demeure défavorable à cet amendement. Ou alors remettons en cause la procédure de CRPC elle-même. Mais les juges ne peuvent en principe pas en faire état, ce qui est capital.

M. Jean-Jacques Hyest. – S'ils le font, ils violent la loi.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Oui, et cet amendement est satisfait. La question est davantage pratique ou déontologique que juridique.

M. François Pillet. – Je partage l'avis du rapporteur. Il ne faut pas se cacher derrière son petit doigt : dans les petits tribunaux, le juge apprendra d'un collègue qu'une CRPC a eu lieu dans une affaire qu'il aura à connaître, la greffière sera peut-être la même... Cet amendement complexifie la procédure, pour des avantages qui demeurent virtuels.

Mme Hélène Lipietz. – Cet amendement prévoit que le procès-verbal d'une CRPC ne figure plus au dossier du prévenu. Le terme « expurger » n'est pas juridique ? Il faut

rassurer les prévenus, qui craignent que leur refus de CRPC ne se retourne contre eux, et rappeler les magistrats au respect de l'esprit de la loi.

Mme Catherine Tasca. – Je rejoins notre rapporteur. Les magistrats n'ont pas à faire état de la procédure de CRPC, bien qu'elle ne soit pas un secret. Il conviendrait simplement de rappeler aux juges qu'ils doivent garder ces informations pour eux.

M. François Pillet. – Cessons de vouloir lire dans les pensées des magistrats. Je connais le cas d'un président de cour d'assises auquel l'accusé avait fait des aveux avant l'audience mais qui avait continué à nier pendant celle-ci : le juge n'a pas fait état de ce qu'il lui avait dit. J'ai suffisamment d'expérience pour avoir confiance dans l'éthique de nos magistrats.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 14

La commission adopte les avis suivants :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 3		
Le Gouvernement	Sous-Amendt 13	Favorable
Article additionnel après l'article 3 bis		
Mme LIEPIETZ	14	Défavorable

Faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat - Examen des amendements au texte de la commission

La commission procède ensuite à l'examen des amendements sur le texte de la commission n° 291 (2013-2014) pour la proposition de loi n° 255 (2013-2014), modifiée par l'Assemblée nationale, visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

Mme Jacqueline Gourault. – J'ai découvert que la première lecture de cette proposition de loi ayant eu lieu, je ne peux plus me prévaloir du titre d'auteur pour m'exprimer en séance : je le ferai en qualité de présidente de la délégation aux collectivités territoriales.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Nous examinons d'abord les amendements du rapporteur.

Article 5 bis

M. Bernard Saugey, rapporteur. – Sur l'article 5 *bis* instituant la faculté, pour les élus locaux, de constituer un droit individuel à la formation, deux pistes s'offraient à nous pour le financer : assujettir à cotisation obligatoire l'ensemble des élus, et renvoyer au décret

la fixation de son taux, sous un plafond de 1 % selon le nombre d'élus susceptibles d'avoir recours à ce dispositif ; ou restreindre l'assujettissement aux seuls élus ayant constitué un droit individuel à la formation. L'amendement n° 3 retient la seconde option en soumettant à cotisation obligatoire les élus titulaires d'une indemnité de fonction qui demanderont à bénéficier du droit individuel à la formation et fixe un plancher de cotisation à 3% afin de rendre ce nouveau dispositif effectif.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je suis favorable à cette rédaction, qui limite les prélèvements sur les indemnités.

M. André Reichardt. – Très bien !

M. René Garrec. – A combien estime-t-on le nombre de personnes formées ?

M. Bernard Saugey, rapporteur. – Le seul élément que je peux vous transmettre est le nombre d'élus ayant demandé à percevoir l'allocation différentielle de fin de mandat : jusqu'à présent (sur la période 2006-2010), environ 150 élus en fin de mandat. Toutefois, nous parlons d'un nouveau droit.

M. André Reichardt. – Je suis également favorable à cette disposition. Non seulement les indemnités ne sont pas revalorisées, mais elles sont diminuées. Cette proposition est sage et raisonnable

M. Jean-Jacques Hyest. – Méfions-nous des fonds qui dorment : on sait ce que Bercy finit par en faire...

L'amendement n° 3 est adopté. Il devient l'amendement n° 21.

Article 7

L'amendement de coordination n° 2 est adopté. Il devient l'amendement n° 20

Article 8

M. Bernard Saugey, rapporteur. – L'amendement n° 1 est de coordination rédactionnelle.

L'amendement n° 1 est adopté. Il devient l'amendement n° 19.

M. Bernard Saugey, rapporteur. – L'amendement n° 4 étend les dispositions du texte aux élus municipaux de Nouvelle Calédonie.

L'amendement n° 4 est adopté. Il devient l'amendement n° 22.

EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article 1^{er} A

M. Bernard Saugey, rapporteur. – L'article 1^{er} A est relatif à la prise illégale d'intérêt, dont le Sénat a déjà voté une clarification du champ d'application à l'unanimité, avant que l'Assemblée nationale ne modifie le texte. Je ne peux qu'être défavorable à l'amendement n° 2 du Gouvernement qui supprime l'article.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Je crois savoir que le Gouvernement y tient énormément...

M. Jean-Jacques Hyest. – Il est insupportable d'écrire dans l'objet de l'amendement du Gouvernement que « la restriction du champ d'application de ce délit n'irait pas dans le sens des lois actuelles tendant à la moralisation de la vie publique ». Nous avons voté pour clarifier la loi afin d'éviter non des sanctions, mais des poursuites injustifiées.

M. François Pillet. – Cette précision n'a qu'un objet : rendre le droit pénal strict, clair, comme il doit l'être. Faire passer notre vote comme un obstacle à la transparence, est un peu fort.

M. Pierre-Yves Collombat. – Voilà un magnifique exemple de la dépossession du Parlement de son droit de faire la loi au profit de la jurisprudence de la Cour de cassation, du Conseil d'État, ou je ne sais quelle haute autorité. Quel masochisme !

M. Alain Anziani. – Première hypothèse : conserver le droit en vigueur ; la jurisprudence est bien établie. Autre hypothèse : adopter le texte de l'Assemblée nationale. Mais est-il meilleur que celui du Sénat ? Non, c'est un nid à interprétations, ce qui est source d'incertitudes jurisprudentielles. Reprenons plutôt le texte du Sénat. Si je comprends le souci de ne pas fâcher l'Assemblée nationale, celle-ci doit veiller à ne pas nous fâcher non plus.

M. Thani Mohamed Soilihi. – À Mayotte, une affaire de cette nature avait fait si grand bruit qu'elle a été dépaycée à la Réunion. Les magistrats réunionnais, n'ayant rien trouvé dans le dossier, se sont crus obligés de déclarer coupable un ancien président de conseil général, mais l'ont dispensé de peine. La rédaction du Sénat me semble meilleure. Quant à l'argument d'opportunité, je sors mon joker...

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Pour le Gouvernement, notre position peut apparaître comme une manière de faire échapper les élus aux rigueurs de la loi. Je ne manquerai pas de m'entretenir avec lui pour faire valoir notre sentiment, même si je n'ai que les moyens de ma conviction.

M. Bernard Saugey, rapporteur. – Oui, le texte du Sénat, qui substituait un « intérêt personnel distinct de l'intérêt général » à un « intérêt quelconque », est indiscutablement meilleur, car un « intérêt quelconque » ne veut rien dire. Reste que si nous ne reprenons pas le texte de l'Assemblée nationale, elle rejettera le nôtre. Et nous n'aurons même pas l'avancée que constitue sa rédaction.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Nous avons attendu patiemment, un an, que l'Assemblée nationale examine notre travail, fruit des états généraux de la démocratie territoriale et voté unanimement au Sénat. Je souhaite que le texte revienne devant l'Assemblée nationale à la fin du mois de février, avant les élections municipales. Et si une commission mixte paritaire doit se réunir, qu'elle réussisse.

M. Patrice Gélard. – Nous avons de plus en plus tendance à nous autocensurer, de peur de faire mauvaise mine au Gouvernement ou en raison du dernier mot de l'Assemblée nationale. Cette attitude rend notre travail inutile. Affirmons ce que nous sommes et ce que nous pensons.

M. François Grosdidier. – Nous avons tous en tête des exemples de conflits d'intérêts de la part d'élus mis en examen pour avoir voté une subvention à une association

présidée par leur frère ou leur lointaine cousine. Les décisions des parquets ou des juges du siège sont impossibles à anticiper, mais les poursuites déconsidèrent durablement les élus car elles sont bien plus médiatisées que les relaxes. En outre, cela tarit les vocations et détruit le tissu local. La jurisprudence interprète trop largement la notion de prise illégale d'intérêt : mettre en examen un élu qui passe un marché public avec une entreprise dirigée par un proche, d'accord, mais pas sur le fondement d'un simple intérêt pour le football. Il ne faut pas accepter une interprétation de si longue main qu'on ne voit plus le bras.

Mme Catherine Tasca. – La rédaction retenue par le Sénat est sans conteste la meilleure, même si les décisions de justice demeureront imprévisibles. Sur l'aspect diplomatique des choses, quand bien même nous nous rallierions au texte de l'Assemblée nationale, rien ne garantit que le Gouvernement n'aura pas en définitive gain de cause. Préservons au moins la clarté de notre position.

M. Michel Mercier. – Je suis perplexe. Si je partage le sentiment qu'il faut voter ce texte avant les élections municipales, placer ce débat exclusivement sur le plan pénal me gêne : jouons plutôt sur les incompatibilités et les inéligibilités. Pourquoi tout pénaliser ? Quant à la rédaction de l'Assemblée nationale, je pense qu'elle vaut celle du Sénat.

M. Bernard Saugey, rapporteur. – La nôtre est un peu plus précise.

M. Michel Mercier. – Un intérêt distinct de l'intérêt général ou un intérêt quelconque, c'est pareil... Le Gouvernement serait bien inspiré de le voir - la Cour de cassation serait bien trop heureuse de le dire.

M. François Grosdidier. – Défendre son territoire serait un intérêt quelconque ?

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 2.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Une position unanime...

M. Bernard Saugey, rapporteur. – L'amendement n° 4 clarifie la notion de prise illégale d'intérêt en reprenant la rédaction adoptée en 2010 par le Sénat.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 4.

Article 1^{er} B

M. Bernard Saugey, rapporteur. – L'amendement n° 5 supprime l'article créant la charte de l'élu local. La semaine dernière, nous avons proposé de ne retenir que six de ses douze points, car le contenu de certains était outrancier. Respecter la loi... cela va de soi. Je demande le retrait de cet amendement : ne partons pas en guerre contre tout le monde.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je ne retire pas cet amendement. Nous passons notre temps à nous auto-flageller. Lorsqu'un abus est commis, la loi pénale est là pour le sanctionner. Cessons d'accepter les leçons de morale de la part de gens qui feraient bien de battre d'abord leur coulpe. De plus, cela supprime tous les avantages que peut comporter la proposition de loi.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Nous avons tous dit nos réserves sur ce texte catéchistique.

Mme Hélène Lipietz. – Je partage l’avis émis par notre rapporteur lors de notre précédente réunion : jetons du lest sur cette charte. Je propose toutefois de la transformer en une charte des droits et devoirs des élus locaux. Nous aurons ainsi gardé du grain à moudre en commission mixte paritaire.

M. Pierre-Yves Collombat. – Mortifions-nous !

M. Thani Mohamed Soilihi. – Je comprends les motivations de M. Collombat. Restons-en toutefois aux concessions suggérées par le rapporteur, qui donneront tout son poids à notre position.

M. François Pillet. – Je serai heureux que M. Collombat s’exprime dans l’hémicycle. À tout ce galimatias, je préférerais la discussion d’un serment des élus locaux.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – L’acte républicain par lequel le citoyen devient élu vaut serment.

M. André Reichardt. – Je voterai l’amendement. La stratégie proposée est peu acceptable. Nous devons résister. Il est dans l’intérêt du Sénat de montrer qu’il est conscient de ce qui se passe sur le terrain. Je ne peux pas accepter cette lecture fastidieuse d’un certain nombre de règles que les élus connaissent. Au demeurant, monsieur le rapporteur, vous avez coupé à un amendement de repli où je demandais que les élus prêtent serment sur la Bible.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Nous ne sommes pas aux États-Unis !

M. Jacques Mézard. – Nous n’avalons pas de couleuvres ! C’est très indigeste. Je salue le travail diplomatique de notre rapporteur, mais mon groupe ne votera pas ce texte s’il contient cette charte. Nous subissons une leçon de morale constante. J’ai fait mien ce principe de l’auteur de mes jours : avant de donner des leçons, il faut balayer devant sa porte. Nous ne pouvons pas continuer à longueur de semaine à recevoir des leçons assénées avec un tel cynisme. Je maintiens ma position dans l’intérêt du système parlementaire et du Sénat. Nous montrer comme des délinquants, des gens qui ne font pas correctement leur travail, des ringards, cela suffit ! Il ne faut transiger sur aucun texte de ce type.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Le débat montre que tout le monde est d’accord. En dépit du souci de conciliation du rapporteur, ni la charte, ni la demi-charte ne soulèvent l’enthousiasme.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 5.

Mme Jacqueline Gourault. – Cela n’empêchera pas de faire quelque chose en commission mixte paritaire, n’est-ce pas ?

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Nous y défendrons la position qui consiste à supprimer ce texte pour arriver à un accord.

Mme Hélène Lipietz. – Mon amendement n° 17 remplace l’appellation « charte de l’élu local » par les mots « charte des droits et devoirs de l’élu local ». En effet, la charte n’a mentionné jusqu’ici que des devoirs.

M. Bernard Saugey, rapporteur. – Moins on modifiera ce texte, mieux cela vaudra. La « charte de l' élu local » est une appellation suffisamment claire. L'avis est défavorable.

Mme Virginie Klès. – Et si l'article était voté conforme ?

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Il sera forcément différent si le Sénat adopte le texte de la commission qui a retenu la proposition du rapporteur, outre des modifications rédactionnelles, de supprimer six articles sur les douze votés par l'Assemblée nationale, à commencer par celui qui mentionne que « les élus appliquent la loi ».

M. Patrice Gélard. – L'appellation devrait être « charte des devoirs de l' élu local » : ils n'ont pas de droits !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 17.

M. André Reichardt. – En élaguant le texte de l'Assemblée nationale, le rapporteur nous propose une demi-charte. Je suggère le passage à un quart de charte, en supprimant les alinéas 8 et 11 à 23. En effet, l'alinéa 8 est redondant par rapport à l'alinéa 1 : il précise que « l' élu s'engage à ne pas utiliser les ressources et les moyens mis à sa disposition pour l'exercice de son mandat ou de ses fonctions à d'autres fins », quand l'alinéa 1 dispose déjà que « l' élu local exerce ses fonctions avec probité ».

Les alinéas 11 à 23 demandent aux exécutifs locaux de donner lecture de la charte après l'élection de l'exécutif. C'est insupportable ! Elirait-on un président de l'exécutif sans être sûr de sa probité ? Je demande la suppression de ces alinéas.

M. Bernard Saugey, rapporteur. – Je conçois la position de M. Reichardt. Mais, j'y insiste, j'ai supprimé six articles sur douze. Si vous supprimez l'ensemble du texte, il ne sert à rien d'aller plus avant. Ne défaites pas ce que vous aviez décidé la semaine passée et qui était juste.

M. Michel Mercier. – Très bien.

M. Jean-Jacques Hiest. – Il faut garder une certaine mesure. L'alinéa 8 pose problème : si l' élu local utilise les ressources mises à sa disposition à d'autres fins que pour l'exercice de ses fonctions, il tombe sous le coup de la loi pénale. Des chartes de déontologie ont été faites pour les magistrats ou pour les commissaires-priseurs récemment, mais jamais pour des élus. L'alinéa 8 engage l' élu à ne pas commettre de délit : il est paradoxal et pose un problème de cohérence. Par conséquent, je suis favorable à cet amendement que l'on pourrait voter par division.

M. Jean-Pierre Michel. – Je ne partage pas l'avis de M. Hiest. L'alinéa 8 rappelle une règle du droit pénal. Il est toujours intéressant de rappeler de manière précise ce qui est un délit, par exemple qu'on ne peut pas se servir de sa voiture de président de tel ou tel organisme pour venir siéger au Sénat.

M. Christian Cointat. – Nous avons trouvé lors de la réunion précédente une solution d'équilibre à laquelle nous devrions nous tenir.

M. François Pillet. – Il y a sans doute une arrière-pensée dans la rédaction du texte : l'alinéa 1 de la charte reprend quasiment mot pour mot le serment d'avocat.

M. Pierre-Yves Collombat. – C’est aux procureurs qu’il faut le rappeler, pas aux élus. Sous prétexte qu’un certain nombre d’abus auraient été commis, nous devrions nous mortifier !

M. Bernard Saugey, rapporteur. – Je m’interroge sur l’utilité de notre travail : nous sommes en train de détricoter tout ce que nous avons fait la semaine dernière. L’équilibre que je propose a le mérite d’être diplomatique et de laisser au texte une chance de passer à l’Assemblée nationale. En mettant un peu plus en garde l’ élu local, l’alinéa 8 n’est pas mauvais. Restons sur ce que nous avons décidé la semaine dernière. Je trouve pénible que cette commission dise aujourd’hui le contraire de ce qu’elle avait dit huit jours avant.

M. Jean-Jacques Hyest. – N’a-t-on plus le droit de réfléchir ?

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

Mme Hélène Lipietz. – L’amendement n° 16 vise à ce que les élus locaux signent la charte. Ils ne savent pas lire ? Ils savent écrire !

M. Bernard Saugey, rapporteur. – La commission a déjà émis un avis défavorable sur cet amendement. Je le maintiens.

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

M. Pierre-Yves Collombat. – L’amendement n° 6 vise à ce que l’ élu ne porte pas atteinte à l’image de l’assemblée à laquelle il appartient. C’est un appel à la raison.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Il se comprend de lui-même.

M. Bernard Saugey, rapporteur. – Il est redondant. J’en propose le retrait.

M. Christian Cointat. – Si j’apprécie beaucoup cet amendement, pour des raisons de liberté, je n’y suis pas favorable.

M. Jean-Pierre Michel. – Mieux vaudrait écrire que l’ élu ne porte pas atteinte à l’image du mandat qu’il occupe.

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

Mme Hélène Lipietz. – L’amendement n° 18 établit au moins un droit pour l’ élu local au sein de la charte, le droit à une information régulière. En effet, si les élus locaux sont informés, c’est souvent tardivement et de manière incomplète. Il est important de rappeler qu’il existe un droit de l’ élu *a minima*. La charte ne peut pas être à sens unique.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je soutiendrai cet amendement parce qu’il manque dans cette proposition tout ce qui a trait aux droits de l’opposition. J’ai découvert en siégeant à la CADA des pratiques non républicaines. La technique de rétention de l’information de la part de la majorité, dans les assemblées délibérantes, est trop répandue pour ne pas poser problème. Plutôt que de chercher à créer une démocratie participative, on gagnerait à faire fonctionner la démocratie représentative.

M. Christian Cointat. – Je soutiens cet amendement. Il est extrêmement important de rappeler à la majorité et à l’opposition que les deux partis ont un même droit à

l'information. Puisque la charte fait surtout place aux devoirs des élus, il est bon de contrebalancer ceux-ci par un droit des élus.

M. Jean-Jacques Hyest. – Au fil des années, des règles très précises ont été élaborées en matière de droit à l'information des élus et les exécutifs ont l'obligation de communiquer les documents en leur possession. C'est d'ailleurs un lourd travail que d'envoyer tous ces documents, et cela malgré les facilités offertes par l'internet. Dans le souci de ne pas faire trop d'ajouts au texte, je suivrai l'avis du rapporteur.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Le rapporteur aura chaud au cœur de vous avoir entendu !

M. Patrice Gélard. – C'est une mauvaise pratique de répéter ce qui existe déjà dans notre *corpus* législatif.

M. Jean-Pierre Michel. – Cet amendement est contraire à la jurisprudence constante de la CADA : dans la préparation des dossiers, l'exécutif n'est pas obligé de transmettre les dossiers ; il n'y est contraint que lorsqu'une décision est prise.

M. Nicolas Alfonsi. – Nous légiférons : quelle est donc la portée normative de la phrase « l'élu local est régulièrement tenu informé des dossiers en cours » ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Qui connaît le fonctionnement des collectivités territoriales, sait que noyer les gens sous les dossiers est le meilleur moyen de les désinformer, surtout en matière budgétaire. L'amendement n'est peut-être pas normatif, mais il peut influencer la jurisprudence de la CADA et inciter les maires à mieux communiquer les documents. Nous améliorerons la démocratie par le fonctionnement des assemblées plus que par des chartes : c'est la confrontation des points de vue qui fait avancer les choses.

M. Michel Mercier. – Nous devrions faire confiance aux élus plutôt que de tout organiser. Sinon, il n'y aura bientôt plus de candidats parce qu'on aura découragé les bonnes volontés !

Mme Hélène Lipietz. – Nous nous accordons tous sur le constat que la charte que je n'ose pas dire *short*, enfonce des portes ouvertes. Tout est déjà dans la loi. Dans cet amendement, j'ai essayé de me mettre au niveau de ce qui était proposé. Certes, le droit des élus à l'information existe déjà dans la loi comme tous nos devoirs ; il n'en est pas moins utile de rappeler que les élus ont aussi des droits. Ainsi la charte ne se réduira pas à une liste d'obligations.

M. Christian Cointat. – Comment bien exercer un mandat sans une bonne information ? Je suis choqué d'entendre que cela est déjà écrit ailleurs. L'information passe dans certaines collectivités, mais dans d'autres, elle est muselée. Le fait que certains d'entre vous évoquent la CADA suffit à montrer que l'information circule mal. C'est à l'intérieur de la collectivité que l'information doit se faire.

M. Bernard Saugey, rapporteur. – L'avis est défavorable : il suffit d'ouvrir le code général des collectivités territoriales et de lire les articles L.2121-13 et suivants.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 18.

Article 1^{er}

M. Pierre-Yves Collombat. – Une particularité des élus municipaux est le principe de gratuité de l'exercice de leur mandat, ce qui n'est pas le cas des conseillers généraux ou régionaux. Que cette règle remonte à 1831 ne justifie pas son maintien. Si l'on veut donner un statut à l' élu, il faut clarifier les indemnités qu'il reçoit, qui sont d'ailleurs soumises à l'impôt. L'amendement n° 12 a fait l'objet d'un long débat en première lecture. Je le présente à nouveau aujourd'hui.

M. Bernard Saugey, rapporteur. – Je renouvelle l'avis défavorable donné en première lecture.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 12.

M. Pierre-Yves Collombat. – L'amendement n° 7 fixe le montant de l'indemnité des maires des communes de moins de 3 500 habitants à l'indice maximum. Cette question a été abordée plusieurs fois. L'interférence avec le changement des modes de scrutin n'est pas une raison suffisante pour ne pas porter le seuil de 1 000 à 3 500 habitants.

M. Bernard Saugey, rapporteur. – En deuxième lecture, la commission n'a pas modifié le plafond voté par l'Assemblée nationale qui correspond au texte adopté par le Sénat en 2011. L'avis est défavorable.

M. Pierre-Yves Collombat. – Le plafond est-il de 1 000 ou de 3 500 ?

M. Bernard Saugey, rapporteur. – 3 500 habitants en première lecture. Mais la commission n'a pas modifié le plafond de 1 000 habitants proposé par l'Assemblée nationale. L'avis est défavorable. Nous revenons à notre vote de 2011.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 7, sinon avis défavorable.

Article 1^{er} bis (supprimé)

M. Bernard Saugey, rapporteur. – L'amendement n° 8 est satisfait par l'article 36 de la loi du 17 mai 2013.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 8, sinon avis défavorable.

Article 2 ter

M. Bernard Saugey, rapporteur. – Elle porte de 20 % à 30 % le crédit d'heures attribué aux conseillers municipaux des communes de moins de 3 500 habitants, soit 10 heures 30 au lieu des 7 heures par trimestre votées par l'Assemblée nationale et le Sénat. Ce forfait correspond à celui qui existe dans les communes de 3 500 à 9 999 habitants. Or nous avons entendu conserver le principe d'une gradation selon la population de la commune. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 9.

Article 3

Mme Hélène Lipietz. – En abaissant la taille des communes où il s'exerce, l'amendement n° 13 ouvre plus largement le droit à suspension du contrat de travail.

M. Bernard Saugey, rapporteur. – En première lecture, l'avis de la commission était déjà défavorable. Je propose de le maintenir.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 13.

Article 4

M. Pierre-Yves Collombat. – Si j'ai bien lu le texte de l'Assemblée nationale, la proposition de doubler la période où l' élu peut percevoir l'allocation différentielle de fin de mandat a été maintenue, en réduisant la quotité à partir du septième mois. Revenons-en à l'esprit initial.

M. Bernard Saugey, rapporteur. – L'amendement n° 10 supprime la dégressivité du montant de l'allocation. Un mécanisme a déjà été prévu dans des conditions similaires, notamment pour les parlementaires. La dégressivité n'est pas déraisonnable compte tenu du doublement de la période de versement. L'avis est défavorable.

M. Pierre-Yves Collombat. – C'est mesquin !

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

Article 8

M. Bernard Saugey, rapporteur. – L'amendement n° 3 du Gouvernement met en place divers ajustements dans l'application de la proposition de loi en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, en Guyane et en Martinique. Je propose un avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 3.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Je remercie le rapporteur pour sa détermination, son travail, son autorité naturelle et sa volonté de trouver un équilibre.

La commission adopte les avis suivants :

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPporteur

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 5 bis Droit individuel à la formation des élus		
M. SAUGEY, rapporteur	21	Adopté
Article 7 Entrée en vigueur		
M. SAUGEY, rapporteur	20	Adopté

Article 8 Application outre-mer		
M. SAUGEY, rapporteur	19	Adopté
M. SAUGEY, rapporteur	22	Adopté

EXAMEN DES AUTRES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er} A Clarification du champ des poursuites de la prise illégale d'intérêt		
Le Gouvernement	2	Défavorable
M. COLLOMBAT	4	Favorable
Article 1^{er} B Charte de l'élu local		
M. COLLOMBAT	5	Défavorable
Mme LIPIETZ	17 rect.	Défavorable
M. REICHARDT	1 rect.	Défavorable
Mme LIPIETZ	16 rect.	Défavorable
M. COLLOMBAT	6	Défavorable
Mme LIPIETZ	18 rect.	Défavorable
Article 1^{er} Fixation de l'indemnité de fonction des maires et régime indemnitaire des conseillers des communautés de communes		
M. COLLOMBAT	12	Défavorable
M. COLLOMBAT	7	Demande de retrait, sinon, avis défavorable
Article 1^{er} bis Reversement à la collectivité de la part écrêtée des indemnités		
M. COLLOMBAT	8	Demande de retrait, sinon, avis défavorable
Article 2 ter Crédit d'heures ouvert aux élus municipaux		
M. COLLOMBAT	9	Défavorable
Article 3 Suspension du contrat de travail		
Mme LIPIETZ	13 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 4 Allongement de la période d'effet de l'allocation différentielle de fin de mandat et dégressivité de son montant – Maintien des modalités en vigueur de financement du fonds		
M. COLLOMBAT	10	Défavorable
Article 8 Application outre-mer		
Le Gouvernement	3	Favorable

Modernisation et simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission

La commission procède à l'examen de l'amendement du Gouvernement sur le texte n° 289 (2013-2014) pour le projet de loi n° 175 rectifié (2013-2014), relatif à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des Affaires intérieures (procédure accélérée).

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Nous avons reçu un amendement présenté par le Gouvernement dans le cadre du projet de loi relatif à la simplification de la justice. Il arrivera demain en séance publique.

Article 7

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur – Conformément à l'engagement que la ministre de la justice a pris hier en séance, le Gouvernement a déposé un amendement pour procéder directement à la réforme du Tribunal des conflits, sans passer par la voie des ordonnances. Cette démarche reflète le dialogue constructif que nous avons établi avec le Gouvernement : quand j'avais reçu ce projet de réforme, j'avais dit l'intérêt qu'il y aurait à ce que le Parlement en connaisse directement.

Reprenant les propositions du groupe de travail mené par M. Jean-Louis Gallet, ancien président du Tribunal des conflits, il met fin à la présidence du Tribunal des conflits par le garde des sceaux, les membres titulaires de la juridiction choisissant désormais parmi eux, pour trois ans, un président issu alternativement du Conseil d'État et de la Cour de cassation. En cas de partage durable des voix dans un collège de juridiction au chiffre pair, on recourra à une formation élargie à douze membres, incluant deux conseillers d'État et deux magistrats de la Cour de cassation supplémentaires. Malgré le paritarisme de cette nouvelle formation, M. Jacques Arrighi de Casanova, nouveau président de la juridiction, a estimé qu'il n'y avait pas de réel danger de blocage, chaque membre étant conscient de son rôle de juge.

L'amendement crée un nouveau mode de saisine : avant même la naissance d'un conflit de compétence, toute juridiction saisie d'un litige présentant une difficulté sérieuse de compétence, pourra renvoyer au Tribunal le soin de désigner l'ordre de juridiction compétent. Il met également en place une nouvelle procédure simplifiée : lorsque la solution de la question soumise au Tribunal de conflits s'impose avec évidence, le président, conjointement avec le membre le plus ancien de l'autre ordre de juridiction, peut statuer par voie

d'ordonnance. Enfin, l'amendement attribue compétence au Tribunal des conflits pour connaître des actions en réparation pour délais excessifs de jugement.

Ces modifications vont dans le sens d'une modernisation du Tribunal des conflits et d'une plus grande efficacité de son fonctionnement. Je vous propose de lui donner un avis favorable.

M. Jean-Jacques Hyest. – Bien que je n'aie pas la loi du 24 mai 1872 sous les yeux, le terme de « difficultés » de compétence m'apparaît faible, car il s'agit d'un « problème » de compétence. Si les conflits peuvent être positifs ou négatifs, il est dangereux d'affaiblir les termes.

S'il me semble souhaitable que le garde des sceaux ne préside plus le Conseil supérieur de la magistrature, son rôle dans le Tribunal des conflits est exceptionnel. En son absence, il n'y a pas vraiment de solution.

M. Patrice Gélard. – La solution du paritarisme n'est pas bonne et ne peut être appliquée dans aucun tribunal, qu'il s'agisse des prud'hommes, des baux ruraux ou de la sécurité sociale. Il serait possible de faire appel à une tierce personne, dans un cas d'égalité absolue des voix, il serait plus simple de faire appel au garde des sceaux. Il reste un risque de blocage du Tribunal des conflits.

De plus, la présence du garde des sceaux en cas de conflit, en lui donnant connaissance de la difficulté d'application du droit, facilitait la rédaction d'une loi nouvelle réglant pour l'avenir le problème traité par le Tribunal. Je regrette que le garde des sceaux disparaisse du tableau. Il faudrait dire qu'il n'est pas président sauf dans le cas d'un conflit entre Conseil d'État et Cour de cassation.

M. Michel Mercier. – Jusqu'à maintenant, l'on faisait trancher ce conflit par le garde des sceaux. Lorsque j'exerçais ces fonctions, j'ai espéré un désaccord qui m'obligerait à venir, je n'ai jamais eu à le faire. Cependant, c'est sous la présidence du garde des sceaux qu'ont été rendus les arrêts Bac d'Eloka et Bianco... Les temps ont changé, il est impossible que le garde des sceaux préside un tribunal. Il ne gêne pourtant personne que le Conseil d'État, qui se réunit plus souvent que le Tribunal des conflits, soit présidé par le Premier ministre. J'attends l'amendement du Gouvernement qui donnera au vice-président du Conseil d'État le titre qu'il mérite bien, de président.

M. Hugues Portelli. – Depuis qu'en 2008, lors du débat sur la révision constitutionnelle, il a été envisagé de réunir les ordres administratif et judiciaire, je considère qu'en cas de conflit, il reviendrait au Conseil constitutionnel de trancher.

M. Jean-Pierre Michel. – Que le garde des sceaux ne préside plus va dans le sens d'une séparation totale des pouvoirs. Le fait que le Premier ministre préside le Conseil d'État relève d'une conception napoléonienne. Je suis favorable à un seul ordre de juridiction.

Le mot « difficultés » est léger. Puisque l'on ne veut pas écrire « conflits », pourquoi ne pas parler de « contradictions » ?

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Je ne comprends pas le mot « difficultés », qui n'est pas clair juridiquement. Ne devrait-on pas parler de « conflits » de compétences ?

M. Nicolas Alfonsi. – Quand *Le Monde* titre que le vice-président du Conseil d'État donne une interview, cela paraît anormal au grand public qui ne comprend pas pourquoi ce n'est pas le président qui s'exprime. Il faudrait adapter le droit aux habitudes.

M. René Vandierendonck. – Le fait que le Premier ministre préside le Conseil d'État s'explique par l'histoire d'un organisme qui a d'abord été consultatif avant d'acquérir une indépendance juridictionnelle.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Est-il légitime que les deux fonctions soient assurées par le même organisme ? Certaines instances européennes se sont penchées sur la question.

M. Hugues Portelli. – A propos du Conseil d'État luxembourgeois.

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – La question du Conseil d'État ne peut être traitée au débotté. Il aurait été nécessaire de procéder à d'autres auditions.

Si le Gouvernement a retenu le mot « difficultés », je pense que c'est en raison du nouveau cas de saisine et de l'extension des attributions du Tribunal des conflits. Toutefois, comme le mot « conflits » pourrait convenir, je déposerai un sous-amendement.

Je me suis posé les mêmes questions que vous sur la parité, le président Arrighi de Casanova m'a tranquilisé. Il a décrit un système à deux étages, entre lesquels il y aurait un délai d'un mois de réflexion. Si, au terme de ce deuxième examen par la formation ordinaire, la question n'est toujours pas tranchée, alors, il sera fait appel à la formation élargie. Au demeurant, en 140 ans, le Tribunal des conflits n'a appelé le garde des sceaux à sa présidence qu'une dizaine de fois. C'est peu. Enfin, il est bienvenu au XXI^e siècle de confirmer la séparation des pouvoirs en mettant fin à la présidence du Tribunal des conflits par le garde des sceaux. Les hauts magistrats ont conscience de siéger dans l'une des plus importantes juridictions du pays pour traiter de questions techniques que l'on ne saurait confier à des personnes extérieures. Pour M. Arrighi de Casanova, il n'y aura pas de problème de partage : les clivages entre les deux ordres de juridiction sont loin d'être systématiques.

M. Jean-Jacques Hyest. – Nous verrons...

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Sous réserve du sous-amendement qui remplace, à l'article premier, le mot « difficulté » par celui de « conflit », nous maintenons notre avis favorable à l'amendement.

Le sous-amendement n° 13 est adopté et devient le sous-amendement n° 37.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 35, ainsi sous-amendé.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Grâce au travail de la commission, du rapporteur et du Sénat, un nombre non négligeable d'articles destinés à habiliter le Gouvernement ont été transformés en articles de loi.

M. Jean-Jacques Hyest. – Très bien !

M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur. – Ce résultat est dû à notre commission et à sa constance. Je vous demande en outre de m'habiliter à procéder aux coordinations nécessaires sous forme d'amendements techniques.

Il en est ainsi décidé.

La commission adopte l'avis suivant :

Examen du sous-amendement du rapporteur

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 7 Habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnance, à la réforme du Tribunal des conflits		
M. MOHAMED SOILIHI, rapporteur	Sous-amdt 37	Adopté

Examen de l'amendement de séance

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 7 Habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnance, à la réforme du Tribunal des conflits		
Le Gouvernement	35	Favorable

Consommation – Communication et examen des amendements de la commission

La commission entend ensuite une communication de Mme Nicole Bonnefoy sur le projet de loi n° 244 (2013-2014), adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, relatif à la consommation.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Il n'est pas d'usage de présenter un rapport pour avis en deuxième lecture. D'où cette communication, sur ce projet de loi comme sur le suivant.

COMMUNICATION

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis. – Le projet de loi relatif à la consommation revient en deuxième lecture en séance publique à partir du 27 janvier. Ce texte volumineux propose, entre autres dispositions, de créer une procédure d'action de groupe en matière de consommation et de concurrence et de mettre en place un registre national des crédits aux particuliers, appelé fichier positif. En deuxième lecture, l'Assemblée nationale est revenue sur certaines modifications adoptées par le Sénat à notre initiative. Je vous propose de présenter en séance des amendements, en prenant en compte certaines objections des députés.

Aux articles 1^{er} et 2, l'Assemblée nationale a repris nos amendements tendant à définir plus correctement les préjudices, à les réécrire plus lisiblement, à préciser les modalités de la médiation, et d'engagement de l'action de groupe en matière de concurrence.

Outre des ajouts rédactionnels et quelques autres de fond, inutiles mais sans nocivité, l'Assemblée nationale a apporté au texte adopté par le Sénat à notre initiative quelques modifications importantes. Elle a supprimé : la possibilité de désigner un chef de file pour conduire l'action de groupe, au motif qu'il imposerait ses vues aux autres associations requérantes, ce qui serait contraire au principe de l'accès au juge ; la mention selon laquelle le juge se prononce « au vu des cas individuels présentés par l'association requérante », -cette suppression pose toutefois problème, puisqu'elle induit l'idée qu'une action de groupe pourrait prospérer sur des préjudices potentiels ; l'obligation faite au juge de définir précisément selon quelles modalités l'association, s'il le décide, perçoit, gère et reverse les fonds aux intéressés, au risque de supprimer tout contrôle sur leur utilisation; enfin, la saisine du juge par les consommateurs au stade de l'adhésion au groupe, au risque de les priver de tout recours contre l'association qui refuserait de recevoir leur demande. Je vous présenterai trois amendements que j'espère de compromis.

Le rapport de Thani Mohamed Soilihi a traité de l'autorisation du démarchage pour les avocats (article 5 *quinquies*), introduite au Sénat par un amendement du Gouvernement. Je vous proposerai de supprimer cette disposition, au titre de la coordination avec un autre texte en discussion, exception prévue par le Conseil constitutionnel pour revenir sur un article conforme.

L'Assemblée nationale a rétabli la solidarité aux dettes entre époux (article 19 *quinquies*), à l'initiative de François Brottes, président de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, que le Sénat avait supprimée, mais selon une rédaction bien plus satisfaisante, prenant en compte nos arguments. L'article 220 du code civil dispose que la solidarité n'a pas lieu pour les emprunts, sauf s'ils portent sur des sommes modestes, nécessaires aux besoins de la vie courante. Les députés précisent que le montant cumulé de ces sommes, en cas de pluralité d'emprunts, ne sera pas manifestement excessif eu égard au train de vie du ménage : c'est une tautologie.

Sur le droit des assurances, l'Assemblée nationale n'a pas remis en cause les modifications émanant de notre commission, à quelques ajustements rédactionnels près. Elle a innové en prévoyant qu'il appartenait au nouvel assureur de procéder aux formalités de résiliation des assurances obligatoires (automobile et location) auprès de l'ancien assureur pour le compte de l'assuré : ce n'est pas le contractant assuré qui résilie, mais un tiers au contrat, pour le compte de celui-ci... Cette formule présente l'avantage de la simplicité et de la sécurité, évitant *a priori* tout risque de non-couverture.

À nouveau, à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a réformé l'assurance-emprunteur (article 19 *octies*), en substitution d'un rapport au Parlement. Est-ce conforme au principe de l'entonnoir ? Une première réforme a eu lieu à l'occasion de la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires. Le projet revient sur des amendements de notre commission des lois, alors saisie pour avis, adoptés il y a six mois.

Alors que la négociation ne joue qu'au moment de l'offre de prêt, le nouveau dispositif ouvre à l'emprunteur une faculté de résiliation du contrat d'assurance dans les douze mois suivants. La résiliation est bien sûr subordonnée à l'acceptation par le prêteur de la garantie du nouveau contrat, qui doit être équivalente à celle du contrat résilié, conformément au droit actuel. Ce dispositif me semble satisfaisant.

À quelques ajustements rédactionnels près, l'Assemblée nationale a conservé les modifications adoptées à l'initiative de notre commission sur le registre national des crédits

aux particuliers (articles 22 *bis* à 22 *septies*), à l'exception de la mention de l'identifiant, ce qui est difficile à comprendre, l'actualisation en temps réel du registre étant indispensable à son efficacité.

Sur les amendes pénales encourues par les personnes morales pour certaines infractions graves en matière de consommation (articles 64 à 67), nos amendements apparaissent d'autant plus opportuns que le Conseil constitutionnel a censuré, le 4 décembre 2013, dans la loi relative à la lutte contre la fraude fiscale, le plafonnement du montant d'une amende en proportion du chiffre d'affaires, considérant qu'un tel mode de calcul était sans lien avec les infractions et disproportionné par rapport à la gravité des infractions réprimées. Nos amendements précisait que le montant de l'amende devait être proportionné aux avantages tirés du manquement, selon une rédaction validée par le Conseil dans une décision du 5 juillet 2013.

Les modifications adoptées par le Sénat à notre initiative sur l'habilitation sollicitée par le Gouvernement pour refondre le code de la consommation, n'ont pas été remises en cause, l'article 73 ayant été voté conforme : les pouvoirs d'enquête seront ainsi codifiés à droit constant.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 1^{er}

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis. – L'amendement n° 1 rétablit la mention, adoptée par le Sénat en première lecture, des cas individuels et concrets présentés par l'association portant l'action de groupe.

L'amendement n° 1 est adopté.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis. – L'amendement n° 2 précise que toute somme reçue par l'association pour indemniser les consommateurs est versée en compte de dépôt à la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Il s'inspire des dispositions en vigueur pour les notaires, les administrateurs judiciaires...

M. Patrice Gélard. – Pourquoi pas la Carpa ?

M. Jean-Pierre Michel. – Eh oui !

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Ils nous en ont parlé...

M. Patrice Gélard. – Les avocats sont tenus de confier les fonds qu'ils manient pour leurs clients à la Carpa. Les associations auront besoin du soutien des avocats. L'intervention de la CDC compliquera les choses. S'agissant de procédures judiciaires, l'intervention des Carpa serait plus logique.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Vous ne déposez pas de sous-amendement...

L'amendement n° 2 est adopté.

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis. – L’amendement n° 3 rétablit la saisine du juge par les consommateurs dès la phase d’adhésion au groupe, s’ils rencontrent des difficultés avec l’association ou le professionnel.

L’amendement n° 3 est adopté.

Article 64

Mme Nicole Bonnefoy, rapporteure pour avis. – L’amendement n° 4 supprime, pour coordination avec un autre texte, les dispositions relatives au démarchage juridique, intégrées au projet de loi de modernisation et de simplification du droit en matière de justice et d’affaires intérieures.

L’amendement n° 4 est adopté.

Article 5 quinquies (pour coordination)

L’amendement de coordination n° 5 est adopté.

Accès au logement et urbanisme rénové – Communication et examen d’un amendement de la commission

La commission entend enfin une communication de M. René Vandierendonck sur le projet de loi n° 1499 (AN, XIV^e lég.), modifié par le Sénat, pour l’accès au logement et un urbanisme rénové.

COMMUNICATION

M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis. – Le 16 janvier dernier, l’Assemblée nationale a adopté, en deuxième lecture, le projet de loi pour l’accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR). Des quarante amendements adoptés par notre commission, plus de la moitié a été adoptée par le Sénat en séance publique. Nous avons obtenu des avancées notamment sur la cotitularité du contrat de bail pour les partenaires pacsés ; sur les immeubles en jouissance à temps partagé ; sur la simplification de l’immatriculation des syndicats de copropriétaires. Nous avons également obtenu gain de cause à l’article 27, pour prévenir la dégradation des copropriétés et faciliter la réalisation de travaux de conservation des immeubles. L’Assemblée nationale a enrichi nos propositions sur les petites copropriétés, concernant le fond de travaux pour les copropriétés, y compris pour celles de moins de dix lots.

À l’article 46 *septies*, l’autorisation préalable de mise en location, supprimée par la commission des affaires économiques du Sénat, a été rétablie, de même que plusieurs extensions du droit de préemption, que nous avons souhaitées, avec notre collègue, François Pillet dans le cadre de notre rapport sur les outils fonciers à disposition des élus locaux.

Des problèmes demeurent quant à la généralisation des plans locaux d’urbanisme dans les communautés de communes et les communautés d’agglomération, sur la minorité de blocage en particulier. On ne mène pas les communes, on les emmène dans ce projet. Cette minorité de blocage est le gage que la coproduction du PLU se fera sur de bonnes bases. La commission des affaires économiques de l’Assemblée nationale n’a pas retenue la minorité adoptée par le Sénat en première lecture. La ministre, Cécile Duflot, a tenu le cap de son

engagement à l'Assemblée nationale, mais en séance publique, un amendement de M. François Brottes, président de la commission des affaires économiques, a relevé le seuil de minorité de blocage de 45 % des communes représentant 45 % de la population. Je partage complètement la position de la commission des affaires économiques du Sénat.

EXAMEN DE L'AMENDEMENT DU RAPPORTEUR

Article 1^{er} bis

M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis. – L'Assemblée nationale a réintroduit la cotitularité légale du bail pour un couple pacsé. L'amendement que je vous propose confirme la position de votre commission en première lecture, suivie par le Sénat en séance publique.

Dans le cadre d'un couple marié, le jugement de divorce met fin à la solidarité des époux à l'égard du bailleur. L'époux qui ne s'est pas vu attribuer le logement est libéré de son obligation de payer le loyer. Ce régime n'est pas transposable en tant que tel au pacs, parce que le juge n'intervient pas dans sa dissolution : une simple déclaration au greffe suffit, de sorte que les partenaires risqueraient de rester solidaires du contrat de bail, après leur séparation.

Pour le pacs, deux situations se présentent. Si l'on considère que la déclaration de dissolution au greffe produit les mêmes effets que le jugement de divorce, le partenaire qui veut s'extraire du bail produira une copie de la déclaration et se trouvera, de ce simple fait, libéré de ses obligations à l'égard du bailleur. Quel danger ? Celui de voir se multiplier les colocations déguisées en pacs, le titulaire d'un bail avantageux concluant un pacs avec une personne en vue de l'en faire bénéficier.

Si l'on considère que la dissolution du pacs ne libère pas les partenaires de leurs obligations à l'égard du bailleur, ils continueront à être tenus solidairement au paiement du loyer, jusqu'à la fin du contrat de bail, alors même que le couple est séparé. Cette solution est d'autant plus inacceptable que, selon le texte adopté par l'Assemblée nationale, la cotitularité légale des pacés découle d'une simple demande adressée par le titulaire du bail au bailleur. Il n'est pas prévu de consentement exprès du partenaire ajouté au contrat de bail. Le risque est alors de voir une personne indélicate, déclarer son partenaire comme cotitulaire du bail, à son insu, pour faire peser sur lui les charges du logement, au moment de la séparation.

C'est pourquoi nous avons proposé en première lecture de ne pas étendre le régime de cotitularité légale du bail aux personnes pacées. En revanche, nous avons réglé la situation du logement du couple pacsé au moment de la séparation : les partenaires, qu'ils soient en conflit ou non, pourront saisir le juge pour qu'il attribue le bail à l'un d'eux, y compris au partenaire qui n'est pas le preneur.

Cette disposition, qui n'a pas été remise en cause par l'Assemblée nationale, combinée au régime général du pacs, apporte une protection complète aux partenaires. Pendant la durée du pacs, l'article 515-4 du code civil prévoit déjà une solidarité des partenaires pour les « dettes contractées par l'un d'eux pour les besoins de la vie courante », ce qui inclut le loyer et les charges du logement. En contrepartie, le bailleur qui a connaissance du pacs, doit donner congé aux deux partenaires de manière séparée, en vertu de l'article 9-1 de la loi du 6 juillet 1989.

Pendant la durée du pacs, il existe donc déjà, dans le droit en vigueur, une cotitularité de fait du bail du logement du couple. Au moment de la dissolution, si celle-ci est due à la séparation du couple, le sort du logement est réglé par le dispositif que nous avons mis en place en première lecture. Quant à l'abandon ou au décès de l'un des partenaires, la situation est réglée par l'article 14 de la loi du 6 juillet 1986 : le contrat de bail peut être transféré au partenaire abandonné ou survivant. Il ne me paraît donc pas opportun de transposer la cotitularité légale des époux, aux partenaires pacsés : conservons l'équilibre atteint en première lecture par cet amendement.

M. Patrice Gélard. – Qu'en est-il de la colocation, qui se développe ?

M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis. – La colocation est de plus en plus courante. Elle donne lieu à la conception de produits nouveaux dans les résidences étudiantes. Notre amendement ne concerne que les partenaires pacsés, afin de leur apporter des garanties effectives à la fin du pacs.

M. Patrice Gélard. – Il faudra bien se pencher un jour sur le vide juridique existant face au phénomène de la colocation, qui ne cesse de croître, notamment dans les cités universitaires comportant des appartements de deux et trois pièces. La situation est loin d'être transparente : souvent, les bailleurs ne sont pas informés de l'identité des colocataires.

M. René Vandierendonck, rapporteur pour avis. – Dans les colocations de ce type, il y a de plus en plus une obligation d'information du propriétaire qui doit accepter le colocataire.

M. Jean-Pierre Sueur, président. – Vous avez raison, nous devons examiner ce phénomène qui se répand chez les jeunes, pour des raisons financières. Compte tenu des prix scandaleux auxquels certains propriétaires louent quelques mètres carrés à Paris, un rapport d'information serait bienvenu. Restons-en pour l'heure à cet amendement, qui apporte une sécurité juridique qui fait défaut au texte de l'Assemblée nationale.

L'amendement est adopté.

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

Mercredi 15 janvier 2014

- Présidence de Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente -

Audition conjointe de MM. François Lichère, professeur de droit et Frédéric Marty, économiste

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Nous auditionnons deux universitaires spécialistes du partenariat public-privé (PPP) : M. François Lichère, professeur de droit à l'Université d'Aix-en-Provence et M. Frédéric Marty, économiste, chercheur au sein du Groupe de Recherche en Droit, Économie et Gestion au CNRS et à l'Université de Nice - Sophia Antipolis. Messieurs, merci d'avoir répondu à notre invitation. Nous avons souhaité vous entendre pour que vous nous rappeliez les conditions du recours au PPP, en particulier pour le recouvrement d'une taxe, et la manière dont un tel partenariat est géré dans le temps.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. François Lichère et Frédéric Marty prêtent serment.

M. François Lichère, professeur de droit à l'Université d'Aix-en-Provence. – Merci pour votre accueil. Ma connaissance de ce dossier se fonde exclusivement sur des données publiques : je n'ai été impliqué dans aucune de ses phases.

Quelles sont les conditions du recours au contrat de PPP ? Il s'agit d'une dérogation au droit commun de la commande publique, qui interdit le paiement différé et la dissociation entre maître d'œuvre et entrepreneur. Le Conseil constitutionnel, dans une décision du 26 juin 2003, a limité son utilisation au cas dans lequel un motif d'intérêt général, tel que l'urgence ou la complexité, la rend indispensable. En 2008, le législateur a ajouté une troisième condition : l'efficacité ou le bilan favorable.

Sommes-nous dans un tel cas ? Les documents dont j'ai eu connaissance, y compris l'avis de la mission d'appui aux PPP (Mapp), ne laissent aucun doute : le caractère novateur des techniques, notamment satellitaires, mises en œuvre nous place dans des conditions de complexité correspondant aux termes de l'ordonnance du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat. Mais la décision du Conseil constitutionnel du 26 juin 2003 a aussi posé une condition négative : un PPP ne doit pas déléguer une mission de souveraineté. Concernant ce contrat, la question aurait mérité d'être posée au Conseil constitutionnel.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Il y a eu un avis du Conseil d'État.

M. François Lichère. – En effet, en décembre 2007, il s'est prononcé sur la constitutionnalité du dispositif, mais sans faire mention de cette réserve formulée par le Conseil constitutionnel, se contentant d'évaluer les modalités du contrôle par l'État de son cocontractant. L'avis de la Mapp fait état de comparaisons entre des procédés contractuels et il valide le choix de l'État. Il envisage deux possibilités : PPP ou marché public global, de

même périmètre que le PPP retenu, comprenant l'exploitation du système. Pourtant, il aurait été possible de passer un marché public pour la mise en place du système puis de confier à une régie son exploitation. L'hypothèse d'une délégation de service public a été écartée au motif qu'aucune rémunération n'aurait été possible. Elle aurait pourtant pu être calculée en fonction des taxes perçues.

Les modalités de passation du contrat ont été minutieusement analysées par le Conseil d'État, qui cependant intervenait dans le cadre d'un référé précontractuel et ne menait donc pas un contrôle exhaustif. Le raisonnement se tient, même si je formule une réserve sur la question de l'impartialité des conseils privés de l'État.

Ce contrat est exceptionnel à plusieurs titres. D'abord, il a été autorisé par le législateur, en loi de finances. Il se situe dans le cadre d'un contrat de partenariat de service, ce qui n'est pas fréquent mais qui est juridiquement possible. La formule de PPP retenue est-elle adaptée à la gestion d'un service de recouvrement de taxes ? Ni plus ni moins que la formule d'un marché public global. La vraie question est le choix de l'externalisation du recouvrement, plus que la formule choisie pour mettre en œuvre cette externalisation. Est-il pertinent pour l'État de déléguer ce recouvrement ? Certes, un préfinancement était nécessaire, mais l'État ne pouvait-il pas faire l'avance ?

Quelles sont les conséquences, pour chaque partie, de la suspension du contrat ? L'entreprise Écomouv' a-t-elle des moyens de pression sur l'État ? La situation est inédite. En droit, la suspension de contrat n'existe pas. Il y a simplement une décision de l'État de ne pas exécuter ses obligations contractuelles, qui n'annule pas la situation contractuelle elle-même. En droit privé, il existe l'exception d'inexécution : si une partie n'exécute pas ses obligations, l'autre n'est plus tenue aux siennes. Mais le législateur lui-même a qualifié ce contrat de contrat administratif : en cas d'inexécution de ses obligations par une partie, l'autre n'est pas dégagée des siennes. Écomouv' peut donc tout à fait engager une action en responsabilité de l'État pour le préjudice lié à la suspension de l'exécution de ses obligations contractuelles. Une action en reprise des relations contractuelles serait également envisageable ; ce serait une première car elle n'est admise à ce jour qu'en cas de résiliation du contrat par une personne publique, sous réserve qu'un motif d'intérêt général ne s'y oppose pas. Ici, il s'agit de suspension des relations contractuelles.

M. Frédéric Marty, économiste, chercheur au sein du Groupe de Recherche en Droit, Économie et Gestion au CNRS et à l'Université de Nice. – Pas plus que M. Lichère, je n'ai eu accès au contrat lui-même. Je me fonderai donc moi aussi sur des données publiques. Il est indubitable que c'est la complexité de l'opération qui explique le recours au PPP : il s'agit d'une mission globale, sur un service innovant, qui requiert la mise en place d'un protocole d'interface, une interopérabilité, la minimisation du taux de fraude... Il n'est pas certain que les services de l'État auraient été en mesure de produire un cahier des charges détaillé.

Quelques problèmes subsistent. Il s'agit d'un contrat dérogatoire, le Conseil constitutionnel exige donc un examen des voies alternatives. Or, la seule voie alternative qui a été examinée est une mission globale, et non une succession de contrats. Nous ne pouvons donc pas savoir si la dissociation des phases de conception, construction et exploitation aurait présenté un intérêt pour l'État. Ce contrat porte, ce qui est possible mais assez rare pour un PPP, sur un service, qui est de surcroît un service technologique complexe, innovant et évolutif. Rares sont les contrats de PPP portant sur ce type de service : l'opération RDIP-Air (*réseaux de desserte Internet Protocol des bases de l'armée de l'Air*) pour la DGA, la vidéo-

protection pour la préfecture de police de Paris... D'un point de vue économique, le choix contraint d'une maturité courte est problématique. Pour de tels montants d'investissement, une maturité plus longue aurait été logique et aurait fait diminuer les loyers. Mais plus la technologie est évolutive, plus il est risqué de contracter sur le long terme : un contrat technologique dure rarement plus de dix ou quinze ans, avec des loyers assez élevés, donc. Si l'on avait passé un contrat sur une plus longue durée, la somme actualisée des loyers à verser aurait été plus importante, car les frais financiers auraient été plus importants. Le mécanisme des clauses d'indexation aurait aussi accru le niveau des loyers d'exploitation. Dans un contrat court, les loyers sont plus élevés. Il y a toujours un arbitrage à opérer.

La question de la mise en concurrence par le marché public doit être traitée en prenant en considération le nombre d'entreprises susceptibles de répondre à l'appel d'offre : moins elles sont nombreuses, moins il faut espérer une minimisation du coût d'acquisition. En l'espèce, la complexité du service était telle que peu d'entreprises pouvaient répondre.

En France, peu de PPP portent sur ce type de service de haute technologie, mais ils ont été plus nombreux au Royaume-Uni, surtout au cours des dix dernières années, où des *private finance initiatives* ont porté sur la fabrication des passeports ou l'informatisation des tribunaux... Chaque fois, les résultats ont été plutôt négatifs : économies budgétaires faibles, retards et, dans certains cas, échecs. Ce n'est pas parce qu'une administration ne sait pas faire qu'une entreprise le saura automatiquement mieux. Les rapports faits par l'office d'évaluation des choix technologiques du Parlement ou par le Trésor britannique recommandent donc des contrats de court terme relativement flexibles. La capacité de la personne publique à évaluer les offres est déterminante, ainsi que son aptitude à accompagner le contrat en surveillant le prestataire et, à terme, en remettant le contrat en concurrence ou en internalisant la gestion.

Un PPP est-il adapté à un service de recouvrement des taxes ? Cela rappelle les fermes générales sous l'Ancien Régime... Mais la situation est différente. Les revenus de la société gestionnaire ne sont pas liés aux taxes perçues mais à la disponibilité du système, à sa performance et à la qualité du service. Ainsi, plus le produit de la taxe est élevé, moins la part relative du coût de gestion l'est. Il existe des PPP pour des fonctions-support de missions régaliennes, dans la défense ou la vidéo-protection.

La gestion dans le temps du PPP pose le problème de l'évolution de la définition du service attendu par la personne publique. Les technologies évoluent aussi, et peuvent être dépassées. La personne publique doit pouvoir gérer les différends et prendre en compte les interdépendances. Les paiements doivent commencer lors de la mise à disposition des actifs.

Comment apprécier la rémunération du consortium privé ? Le coût de collecte semble important, puisqu'il représente 20 % du montant de la taxe. En Allemagne, il est de 15 % environ – mais il atteint 40 % en République Tchèque. En principe, le coût de collecte d'une taxe est compris entre 5 % et 10 % : généralement le coût d'opportunité des fonds publics est estimé à 20 %, mais ce chiffre comprend aussi les effets de distorsion et d'éviction de l'impôt. Pourquoi avons-nous un taux supérieur au taux allemand ? La technologie est différente : le système allemand ne satisfait pas l'exigence européenne d'interopérabilité. L'assiette n'est pas la même : les Allemands taxent essentiellement 13 000 kilomètres d'autoroutes, puisqu'elles sont pour la plupart gratuites. En France, le réseau non concédé taxable est plus étendu, 5 000 kilomètres de routes départementales et 10 000 kilomètres de routes nationales, sur lesquelles le trafic de poids lourds est moindre : l'assiette de la taxe est donc plus faible, ce qui renchérit le coût de collecte. Il est donc difficile de dire si le taux de 20 % est excessif, mais il est normal qu'il soit supérieur à ce qu'il est en Allemagne.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Était-ce le bon choix pour l'État que d'externaliser ce recouvrement ? Plus l'assiette diminue, plus le coût de recouvrement augmente. Or, les études d'impact ont montré qu'il y aurait un report de trafic vers les autoroutes concédées. L'État ne pouvait pas l'ignorer ! La complexité, alléguée pour justifier le choix du recours au privé, en est au contraire la conséquence : nul ne sait comment les agents d'Écomouv' recevront l'agrément pour effectuer le recouvrement et constater les infractions. Le préfet a compétence sur un département, mais les camions se déplacent sur tout le territoire, et le siège de leur entreprise est à l'étranger... C'est un véritable imbroglio ! Comment les douanes ou la gendarmerie pourront-elles arrêter les camions qui n'auront pas le dispositif embarqué ? Qui se mettra en travers de la route ? Ces modalités sont celles qui permettront le moins de limiter la fraude, il me semble.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Pour comparer les taux de 20 % et de 15 %, ne faudrait-il pas les ramener aux kilomètres parcourus ?

M. Frédéric Marty. – En effet, la rémunération du consortium privé n'est pas calculée en fonction de l'assiette. Plus celle-ci sera étroite, plus le coût de gestion relatif sera important. Mais cette fiscalité se veut incitative : elle vise à favoriser le report modal, même si elle a aussi pour vocation de financer les infrastructures de transport. Plus on élargira l'assiette, plus les coûts de collecte augmenteront en valeur absolue mais pourront se réduire en valeur relative. En fait, la taxe fonctionne par une technologie satellitaire, les portiques ne sont pas indispensables en eux-mêmes, ils sont implantés pour détecter la fraude et ainsi limiter les distorsions de concurrence. C'est cela qui est onéreux.

Quelles étaient les alternatives pour instaurer une fiscalité écologique ? Une augmentation de la TIPP ? Elle aurait engendré des distorsions : les camions étrangers peuvent traverser la France sans faire le plein. Il est vrai que le contrat de partenariat induit une complexité propre. Mais l'administration n'avait peut-être pas la capacité de déployer aussi rapidement un tel réseau. Avait-elle réellement le choix ?

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Le choix d'un PPP pour recouvrer une taxe induit, en lui-même, de la complexité. Nous avons interrogé Écomouv' sur sa rémunération. Ses dirigeants nous ont indiqué que leur loyer comprenait une première partie fixe, ferme, non révisable et non indexée, de 96 millions d'euros par an, qui correspond à l'investissement ; une deuxième partie, fixe également, correspondant à la maintenance, de 47 millions d'euros par an, auxquels s'ajoutent 8 millions d'euros par an pour les travaux de gros entretien ; et, ce qui est plus étonnant, une partie variable de 64 millions d'euros, qui sera ajustée en fonction de la montée du trafic. Or, on annonce que celui-ci va diminuer. Je ne comprends pas cette disposition.

M. François Lichère. – Tout dépend du contenu du contrat. Il aurait été beaucoup plus incitatif de prévoir une délégation de service public, avec une rémunération corrélée au montant de la taxe perçue : si sa rémunération est globalement fixe, quel est l'intérêt du cocontractant à lutter contre la fraude ? Sans doute des clauses garantissent-elles qu'Écomouv' s'y attellera ; mais la garantie aurait été totale si la rémunération y avait été liée. Même si le PPP induit une complexité, la situation de départ était juridiquement complexe. Le dialogue compétitif était nécessaire, mais je rappelle qu'il peut aussi bien être organisé dans le cadre d'une procédure de marché public.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Je recommande à mes collègues la lecture de l’avis de la Mapp. Je cite : « *le choix par le partenaire public de la meilleure option ne pourra être opéré qu’à l’issue du dialogue compétitif* ».

M. François Lichère. – Il s’agit du choix technologique. Le choix du type de contrat est fait en amont.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Le choix technologique est le premier à faire...

M. François Lichère. – Il aurait été possible d’imaginer un contrat de partenariat pour l’entretien du système mais non son exploitation. L’intérêt du PPP, c’est le préfinancement privé. Je considère, avec de nombreux autres, qu’un PPP ne saurait confier à un gestionnaire privé un service public – tout au plus une mission de support. Surtout, je ne comprends pas pourquoi la Mapp a validé la comparaison entre deux options seulement, alors qu’il y en avait au moins quatre.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Déléguer un service public sous forme de PPP vous paraît-il logique pour une période limitée à onze ans et demi ? Certes, l’investissement initial est important. Mais l’obsolescence prévisible du matériel après dix ans n’aurait-elle pas dû conduire à prévoir des clauses spécifiques de mutabilité, comme on dit dans le bâtiment ?

M. Frédéric Marty. – L’hypothèse implicite a été que seul le concepteur du système peut l’exploiter – on parle de « technologie propriétaire ». Il faudrait tester cette hypothèse. Dans certains cas, cela fait sens, notamment dans l’immobilier. Dans dix ans, la technologie déployée par Écomouv’ sera obsolète. Comme l’est aujourd’hui le système allemand, lancé en 2005. Quelle garantie a la puissance publique que les installations qui lui seront alors transférées ne seront pas inutilisables ? L’exploitation pourra-t-elle éventuellement être transférée à un autre contractant ? Cela pose la question de la compétence de la personne publique et de la qualité de ses conseils privés.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Pouvez-vous revenir sur les temps successifs du contrat ? Aujourd’hui, il a été signé et n’est pas suspendu. Il s’exerce donc, en dépit de la décision de reporter l’entrée en vigueur de l’écotaxe. La mise à disposition est un moment clé, qui emporte des conséquences majeures. Pourquoi le partenaire privé n’accélère-t-il pas sa demande de mise à disposition ? Cela doit vouloir dire qu’il n’est pas prêt, et qu’il cherche à camoufler des retards et à s’épargner ainsi des pénalités.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – C’est possible : la philanthropie du privé, je n’y crois pas !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Si la société Écomouv’ est prête, elle doit demander la mise à disposition, qui n’a rien à voir avec la mise en service, laquelle sera faite par l’État. Qu’en pensez-vous ?

M. Éric Doligé. – Quelle est votre analyse sur le report modal ? Les rentrées financières sont estimées à 1,2 milliard d’euros par an. S’il y a moins de trafic, la rentabilité sera moindre. Mais le report modal, c’est le but ! Si la rentabilité était nulle, cela signifierait que le système fonctionne. Les collectivités territoriales le souhaitent, quand bien même les sommes dont elles doivent être attributaires en seraient diminuées : 5 000 camions de moins

sur un itinéraire coûteux à entretenir, cela représente des économies considérables ! Ne nous arrêtons pas au fait que le coût de gestion au kilomètre serait plus élevé.

Tant qu'un PPP n'est pas signé, rien n'est joué !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Il est signé.

M. Éric Doligé. – On a le sentiment que puisque la procédure est engagée, que le dialogue compétitif est lancé, il faut aller au bout. C'est faux : il est possible de ne pas signer.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – C'est comme déclarer un appel d'offres infructueux.

M. Éric Doligé. – C'est plus rare pour un PPP, mais c'est possible. Par ailleurs, j'aimerais connaître votre estimation du coût global.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Bien sûr, le report modal est souhaité. Mais nous allons payer fort cher une entreprise pour mettre en place un dispositif qui entraînera ce report au profit d'autres entreprises privées, les sociétés concessionnaires d'autoroute. Il faut prendre en compte les conséquences.

M. Éric Doligé. – Je connais bien ce problème : toutes les routes nationales, dans mon département, sont devenues départementales, et elles supportent un gros trafic de camions car elles sont gratuites. Elles seront équipées par le système Écomouv' : les camions devraient donc se rabattre sur les autoroutes. Tant mieux ! Cela profitera bien à d'autres entreprises privées, mais ce n'est pas le problème des collectivités territoriales !

Mme Virginie Klès, rapporteur. – C'est celui de l'État !

M. François Grosdidier. – Ne refaisons pas le débat sur l'écotaxe : le Parlement y a largement participé, et nous étions tous d'accord pour faire assumer par les utilisateurs (transporteurs) le coût de l'entretien des infrastructures. Lorsqu'ils empruntent des routes nationales ou départementales, il faut donc le leur faire payer, comme c'est le cas sur les autoroutes. Dans des régions frontalières comme la mienne, nous souhaitons que les camions qui transportent des cochons de Bretagne en Allemagne pour l'abattage, puis d'Allemagne en Italie pour la transformation en charcuterie fine, avant de les rapporter dans nos supermarchés, ne passent pas forcément par nos routes, par exemple pour aller d'Allemagne vers l'Italie. Certes, si le système est efficace, il rapportera moins à l'État et davantage aux sociétés privées. Mais l'objectif est de faire financer le coût des infrastructures par les transporteurs y compris étrangers, pour relocaliser certaines activités. C'est l'enjeu principal, que les bonnets rouges n'ont pas vu !

Le cadre juridique pose un seul problème, il me semble : la perception. L'État était-il fondé à faire appel à ce type de contrat ? Ce n'est qu'une fois le cadre juridique connu que l'on peut établir si une régie directe, par exemple, serait plus appropriée.

J'ignore si Écomouv' diffère la mise à disposition pour masquer son impréparation, mais il semble que l'on cherche des torts au partenariat public-privé, depuis l'annonce de la suspension du contrat, pour des raisons qui lui sont tout à fait étrangères.

À combien s'élève le préjudice d'Écomouv' que l'État aurait à réparer en cas de report de l'exécution du contrat ? Le juge peut-il contraindre l'État à remplir ses obligations ?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Les travaux antérieurs de la commission des finances répondent en partie à ces questions.

M. François Lichère. – Le cas de figure dont nous discutons est inédit. Les suspensions de contrat sont rares. Le prestataire privé n'est fondé à invoquer un préjudice qu'à partir du moment où il s'acquitte de ses propres obligations.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – S'il n'est pas prêt, il ne peut donc invoquer de préjudice.

M. François Lichère. – En effet. En d'autres termes, il a tout intérêt à demander à l'État de prendre ses responsabilités. S'il ne le fait pas, il ne pourra pas s'abriter derrière la suspension puisqu'il reste tenu de remplir ses obligations.

Il existe cependant une responsabilité contractuelle de l'État : s'il n'exécute pas ses obligations contractuelles et si son partenaire prouve qu'il remplit les siennes, il y a faute contractuelle. La question qui se pose est de savoir à partir de quand court le préjudice.

Le critère de la complexité exigé par les contrats de partenariat est en l'espèce rempli. La réponse est moins nette s'agissant de la réserve de souveraineté, car le recouvrement de l'impôt fait l'objet d'un partage de tâches, les douanes étant par exemple compétentes en matière de recouvrement forcé. Le législateur a certes autorisé l'État à déléguer la mission de recouvrement de l'impôt, mais il n'a pas précisé si cela pouvait se faire au moyen d'un contrat de partenariat. Selon moi, il ne le peut pas, mais l'on peut en débattre.

M. Charles Guené. – J'avais compris différemment le critère de souveraineté. Au Royaume-Uni, on considère qu'il est porté atteinte à la souveraineté de l'État lorsque le prestataire manque à ses obligations – en matière de transport militaire par exemple. En l'espèce, je ne vois pas que la délégation du recouvrement de l'impôt porte atteinte à la souveraineté de l'État.

M. François Lichère. – La question est : l'Etat peut-il recourir à un PPP pour une mission de souveraineté ? Le Conseil constitutionnel pose des critères et une réserve de souveraineté. En l'espèce, a-t-on délégué une mission de souveraineté ? Compte tenu du fait que les douanes sont compétentes pour le recouvrement forcé, j'incline à penser que non, mais la question demeure posée.

La procédure de passation elle-même peut faire l'objet d'un débat. Le Conseil d'État a fait preuve de souplesse en ne tirant aucune conséquence du fait que le conseil privé de l'État conseillait concomitamment Autostrade sur un contrat analogue en Pologne. Une jurisprudence plus stricte eût été envisageable. D'une manière générale, il faut poursuivre les réflexions engagées par le rapport Sauvé sur les conflits d'intérêts.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Il faut reconnaître que le conseil de l'État était un très grand cabinet d'avocats.

M. François Lichère. – Je parle du bureau d'études, le cabinet Rapp.

M. Éric Doligé. – L'État délègue bien aux entreprises la perception de la TVA.

M. François Grosdidier. – D'autres taxes sont déléguées aux acteurs privés.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Les conflits d'intérêts sont inévitables dans les gros cabinets, bien que les avocats travaillent indépendamment les uns des autres. Nous lirons l'arrêt du Conseil d'État avec intérêt.

M. Frédéric Marty. – Par hypothèse, la mise en place d'une fiscalité incitative, en modifiant les comportements, vise l'attrition même des recettes fiscales créées. En l'occurrence, cela pose problème puisque le produit de la taxe poids lourds finance les infrastructures de transport.

Dans un contrat de partenariat, au contraire d'une délégation de service public, les loyers rémunèrent non le service lui-même, mais la mise à disposition des équipements qui concourent à le fournir. Le prestataire serait alors payé, que la taxe soit collectée ou non. En l'espèce, le prestataire n'a pas mis ses équipements à disposition. Dans le cadre d'un contrat financé sous forme de projet, c'est-à-dire avec très peu de capitaux propres...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – 30 millions d'euros.

M. Frédéric Marty. – ...et un recours massif à la dette – 90 % en moyenne –, c'est inexplicable. En effet, le prestataire s'endette dès le début des travaux, et ne peut alors compter que sur ses recettes d'exploitation pour faire face au service de sa dette : il n'a aucun intérêt à retarder la mise à disposition de son infrastructure.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Au 1^{er} juillet 2013, Écomouv' n'était pas prêt. La mise à disposition a été reportée deux fois : d'abord au 1^{er} octobre 2013, puis au 1^{er} janvier 2014. Lors de la dernière audition, nous avons appris que seuls 190 000 camions sur 800 000 étaient équipés.

M. François Lichère. – Ce n'est pas entièrement de leur faute.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Certes, mais tout le monde semble avoir intérêt à différer cette mise à disposition ; or, je ne suis pas certaine que ce soit bon pour l'État. Les responsabilités sont sans doute partagées : il faut déterminer la part de chacun au 1^{er} janvier 2014, date à laquelle les dernières dispositions du contrat sont applicables.

M. Jean-Luc Fichet. – Certains artisans se voient facturer l'écotaxe par leurs livreurs depuis le 1^{er} octobre dernier. Ils sont plus nombreux qu'on le croit. Comment est-ce possible ?

Après plusieurs reports, le dispositif de l'écotaxe risque d'être remanié. Quelles modifications le contrat devrait-il subir, et avec quel impact financier ? Quel coût aurait pour l'État un arrêt définitif du contrat originel ?

M. François Lichère. – Difficile de vous répondre sans connaître les clauses du contrat. La doctrine d'accès aux documents administratifs est assez restrictive, le secret industriel et commercial est invoqué pour justifier des refus. La responsabilité de l'État pourra être engagée à compter du 1^{er} janvier 2014, sous réserve que le cocontractant ait fait les diligences nécessaires.

Les exigences des livreurs que vous citez me surprennent, elles ne semblent pas légales. La loi autorisant la répercussion de l'écotaxe par les prestataires de transport a fait

l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité. Reste qu'il faut d'abord acquitter la taxe...

Le Conseil constitutionnel a admis par une décision du 28 décembre 1990 que des personnes privées recouvrent l'impôt (il s'agissait en l'espèce de la CSG), sous réserve qu'elles soient strictement contrôlées par l'État. Elles remplissent alors une mission de service public.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Les personnes privées recouvrant l'impôt, par exemple les commerçants qui reversent la TVA à l'État, ne sont pas rémunérées. Il en va différemment pour l'écotaxe.

M. Frédéric Marty. – Un contrat est une obligation de faire ou de payer. En cas d'inexécution, le cocontractant peut être indemnisé des sommes auxquelles il aurait pu prétendre si le contrat avait été exécuté, soit de la valeur actuelle nette des flux de ressources qu'il aurait perçues. Le dédit doit être spécifié dans le contrat.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Dix-huit mois étaient prévus pour faire. La date du 1^{er} janvier 2014 est capitale : c'est celle choisie par l'État pour la mise en service, qui succède à la mise à disposition. Or, ces dix-huit mois sont passés. Nous interrogerons l'État mais, en toute hypothèse cette question du retard dans la mise en service est capitale.

M. Frédéric Marty. – L'État peut également invoquer les compensations budgétaires qu'il va devoir débloquent au bénéfice de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf). Le coût externe du contrat n'est pas négligeable.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Nous avons évoqué ce point en commission des finances.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Pouvez-vous revenir en détail sur la procédure de dialogue compétitif ?

M. François Lichère. – Le dialogue compétitif est une procédure spécifique introduite par la directive de 2004 pour ce type de contrats. Elle vise à allier flexibilité et transparence. On ne définit plus un cahier des charges mais un programme fonctionnel qui dresse la liste des objectifs à atteindre. Le dialogue compétitif doit faire émerger les moyens de les réaliser. Ici, c'est la demande qui s'adapte à l'offre, en fonction des possibilités techniques qui émergent au cours de la procédure, alors que dans le marché public, les offres doivent répondre à une demande figée dès l'origine. L'ajustement se fait en cours de dialogue. Il conduit à faire évoluer y compris le programme fonctionnel d'origine que l'on appelle parfois cahier des charges. C'est le principe même de cette procédure.

La difficulté consiste à garantir la transparence du dialogue et l'égalité entre les candidats. La charte du dialogue compétitif, établie en 2007 par la Mapp et les associations d'élus locaux, recommande la traçabilité du dialogue : l'État doit consigner l'ensemble des questions posées par l'Etat aux candidats et les réponses apportées. La confidentialité impose en principe que les propositions d'une entreprise ne soient communiquées à d'autres qu'avec l'accord de la première.

Le tribunal administratif avait identifié trois motifs susceptibles d'entacher d'irrégularité la procédure de dialogue compétitif : le fait que l'entreprise candidate retenue ne

soit finalement pas l'entreprise signataire, un changement juridique étant intervenu entre temps, ce qui ne me choque pas par principe ; l'imprécision du critère de crédibilité, laissant trop de marge à l'État pour apprécier les candidatures ; et la méconnaissance de l'objectif d'impartialité. Ce sont les trois motifs d'annulation. Le Conseil d'État, statuant en référé précontractuel, a rejeté la demande en annulation qui était notamment fondée sur le fait que la demande par l'État, en cours de dialogue compétitif, d'un nouveau démonstrateur aurait avantage le candidat retenu. Le Conseil a estimé que la rupture d'égalité n'était pas manifeste.

M. François Grosdidier. – Quelle est la force obligatoire des préconisations de traçabilité du dialogue compétitif ? Ces informations sont-elles communiquées *a posteriori*, ou tous les candidats sont-ils informés en temps réel des ajustements du programme fonctionnel ?

M. François Lichère. – Distinguons modification du programme fonctionnel et précisions. Une modification substantielle, comme le changement d'un dispositif satellitaire en un dispositif de portiques par exemple, doit être portée par le pouvoir adjudicateur à la connaissance de tous les candidats. De fait, un programme fonctionnel est à l'origine assez général. L'État assure ensuite l'égalité entre entreprises pour faire prospérer les propositions.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Une proposition n'a aucune chance de prospérer si l'État ne la communique pas aux autres candidats. C'est bien l'Etat qui décide d'informer ou non tous les candidats, il conserve la main sur la procédure.

M. François Lichère. – Dans la première version du code des marchés publics, la personne publique établissait un cahier des charges à l'issue du dialogue compétitif. Cette disposition, susceptible de favoriser le pillage commercial, ou *cherry picking*, a été abandonnée. Le pouvoir adjudicateur compare désormais des propositions hétérogènes entre elles – pour franchir un estuaire, par exemple, un pont et un tunnel – et demeure garant de l'égalité entre les candidats. Le juge du référé précontractuel contrôle le respect de la procédure, mais est incompétent sur le choix de la solution technique.

M. Charles Guené. – Seriez-vous surpris que le calcul du coût global du contrat ne se limite pas à la lettre de celui-ci, mais prenne en compte les évolutions modales et les effets d'une fiscalité incitative ?

M. Frédéric Marty. – Non, il est légitime de combiner les deux analyses : celles du coût du contrat – la *value for money* comme disent les Anglo-saxons –, et celle de l'efficacité de la politique publique portée par l'écotaxe.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Dans une délégation de service public, le délégataire supporte une partie du risque de l'opération. Ici, la loi impose-t-elle au prestataire de prendre en charge certains risques ?

M. Frédéric Marty. – Les risques résident dans l'allongement du délai avant la mise à disposition des équipements, qui retarde d'autant le paiement du cocontractant. Il y a un manque à gagner. De plus, la rémunération différée ne rembourse pas l'investissement réalisé. Les surcoûts en construction ou en exploitation sont entièrement à sa charge.

M. François Lichère. – Une délégation de service public suppose un risque d'exploitation du service lui-même. Les sociétés d'autoroutes, par exemple, sont financées par les redevances des usagers. Si le trafic diminue, les rentrées sont plus faibles. Dans le cas d'un

contrat de partenariat, le cocontractant n'est pas exposé au risque d'exploitation à proprement parler, mais il supporte tous les autres : géologiques, archéologiques, grèves...

M. Jean-Luc Fichet. – Inflammabilité des portiques...

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Au 1^{er} janvier 2014, Ecomouv' n'était pas prêt. Ce retard ne doit pas entraîner, avant cette date, l'augmentation des loyers versés par l'État, ni l'allongement de la durée du contrat.

M. François Lichère. – Il reste à apprécier les responsabilités de chaque acteur dans ce retard. Dans ce type de contentieux, chacun les reporte évidemment sur l'autre.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Mais s'il n'y a pas eu mise à disposition...

M. Frédéric Marty. – Il faut regarder attentivement les clauses du contrat. Dans certains contrats, les paiements commencent dès la phase de construction, et non au démarrage de l'exploitation, ce qui n'incite guère le prestataire à livrer l'équipement dans des délais satisfaisants. Mais procéder ainsi réduit le besoin de financement du prestataire, donc les loyers versés par l'État.

M. François Lichère. – Cette hypothèse est rare. En général, la rémunération n'intervient qu'à compter de la mise en service. Dans un récent colloque à l'ENA – auquel vous participiez, madame la présidente, ainsi que M. Sueur –, il était révélé que le taux de livraison dans les délais des ouvrages publics était de 51 % dans la maîtrise d'ouvrage publique classique, contre 89 % pour les *private finance initiatives* britanniques.

M. Frédéric Marty. – Prudence cependant, le *National audit office* – la Cour des comptes britannique – établit ces chiffres essentiellement à partir de projets immobiliers. Dans le domaine des services de haute technologie, les contrats de partenariat sont moins performants.

M. Ronan Dantec. – L'État et Écomouv' ont intérêt à se mettre d'accord, nous l'avons compris. Mais si un nouveau retard est constaté après le 1^{er} janvier 2014, quels sont les moyens de recours à la disposition des citoyens pour contester l'accord amiable ?

M. François Lichère. – En vertu de la jurisprudence administrative, les citoyens ont un intérêt à agir, en qualité de contribuable local, contre les décisions des collectivités territoriales entraînant un surcoût pour les finances publiques, mais pas contre celles de l'État en qualité de contribuable national. C'est malheureux, car c'est un instrument très efficace.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Dans le cas de collectivités territoriales, seule la délibération de l'assemblée locale est attaquable, n'est-ce pas ?

M. François Lichère. – Toute décision entraînant des dépenses publiques : celle de suspendre un contrat rentrerait dans cette catégorie. Le Conseil d'État a même récemment admis qu'une décision entraînant de moindres recettes était attaquable sur ce fondement.

M. Ronan Dantec. – L'État a donc les mains libres pour signer un accord à l'amiable avec Écomouv'.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Personne ne semble, en effet, disposé à s'engager dans un contentieux. Nous vous remercions.

Audition de M. Romaric Lazerges, avocat au Barreau de Paris (Cabinet Allen & Overy)

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Nous accueillons maintenant M. Romaric LAZERGES, avocat au Barreau de Paris et maître de conférences à Sciences Po, où il anime un séminaire sur les PPP. C'est donc à un juriste praticien que nous demanderons, sans trahir le secret professionnel, de nous éclairer sur la manière dont se passe concrètement un PPP et de nous présenter les avantages et les risques que cette formule présente pour l'État.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Romaric LAZERGES prête serment.

M. Romaric Lazerges, avocat au barreau de Paris. – Je tiens à apporter d'abord deux précisions. Je n'ai pas été partie prenante au projet Écotaxe ; mon propos sera donc prudent et général. Je suis par ailleurs associé dans le cabinet Allen & Overy, responsable du département droit public, dans lequel j'ai une activité contentieuse et transactionnelle. En matière de contrats publics, j'interviens dans le cadre de grandes délégations de service public (DSP) ou de contrats de partenariat. Au sens étroit, les PPP ont presque dix ans. Je suis intervenu depuis le début de cette épopée en étant conseil du ministère de la justice pour les prisons, de Voies navigables de France (VNF) pour le canal Seine-Nord, pour le moment à l'arrêt, mais aussi d'opérateurs privés, que ce soit de groupements titulaires de contrats ou de banques finançant ces contrats. Chaque acteur – personne publique, consortium, institutions financières telles que la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ou les banques – se fait en effet assister par un ou plusieurs cabinets. Nous avons ainsi assisté Vinci pour la DSP consacrée au TGV Tours-Bordeaux – le plus gros projet de ce genre, d'un montant de sept à huit milliards d'euros – ou d'autres acteurs, par exemple pour des stades, des hôpitaux, ainsi que les banques pour le Global System for Mobile communications - Railways (GSM-R).

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Vous êtes donc le spécialiste des PPP dont nous avons besoin.

M. Romaric Lazerges. – Je suis un spécialiste ... pas le seul. J'ai compris que vos interrogations portent sur quatre champs : les critères justifiant le recours aux PPP ; les conditions de passation et, le cas échéant, le rôle de conseil ; le coût ; enfin, les conditions d'exécution du contrat, sur lesquelles je serai prudent, n'ayant pas plus d'éléments sur l'écotaxe que ce que j'ai pu en lire dans la presse.

Le PPP est un outil très décrié dans les médias, presque diabolisé. Il est surtout très mal connu. Ce n'est pas, comme on l'a dit, une privatisation ; c'est un outil de la commande publique parmi les autres que sont les marchés publics ou les DSP. Les PPP se distinguent des marchés publics proprement dits par trois points – même s'ils sont eux-mêmes des marchés publics : la globalité de la mission – encore que certains marchés sont aussi globaux – la durée et surtout l'association entre financement et rémunération – s'opposant ainsi à l'interdiction du paiement différé dans le cadre d'un marché public. Ils se distinguent des DSP par une rémunération non indexée sur le résultat d'exploitation – quoiqu'il puisse exister dans certains PPP des revenus annexes – mais constituée par un loyer fixe sans intéressement. L'idée initiale des PPP était ainsi de créer des contrats globaux tels que des DSP pour les cas où la rémunération liée au résultat était impossible, comme dans le cas des

prisons. Sans PPP, il aurait fallu passer plusieurs marchés ; le PPP permet de passer un marché global avec un paiement différé.

Le processus de passation d'un PPP est long et complexe, comme peuvent l'être les procédures de passation de gros marchés publics ou des DSP : pour le TGV Tours-Bordeaux, la procédure a duré de 2007 à 2011. Du côté de la personne publique, il s'agit de ménager plusieurs objectifs : l'efficacité de la procédure – travailler avec les candidats pour que leur réponse réponde le mieux à l'objectif ; l'égalité des candidats, qui implique un certain formalisme ; l'incitation à l'innovation – mais il faut parfois renoncer aux bonnes idées d'un candidat pour respecter l'égalité ; le maintien de la concurrence : pour cela, il faut conserver un cahier des charges unique le plus longtemps possible.

N'étant ni un financier, ni un économiste, je serai très prudent sur le coût ; je ne peux donc pas dire si un contrat est cher ou non en nominal. Ce que j'ai remarqué, c'est que les comparaisons faites n'étaient pas toujours pertinentes, oubliant souvent que le coût d'un PPP n'est pas un simple coût de gestion, mais un coût de remboursement d'un investissement augmenté d'un coût de gestion. Sur l'écotaxe comme sur le dossier du Tribunal de grande instance de Paris ou sur les prisons, cela n'a ainsi aucun sens de comparer un contrat de gestion d'un ouvrage déjà construit et un PPP. Par ailleurs, lorsque l'on compare un dispositif de type PPP et un dispositif de type maîtrise d'ouvrage publique ; et c'est vertueux de le faire ; il faut prendre en compte l'ensemble des coûts pour l'un et l'autre dispositif, y compris des coûts internes à la personne publique.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Pouvez-vous nous donner quelques exemples de cette complexité qui justifie le recours à un PPP, notamment dans le domaine des services, le recours à cette formule juridique pour des investissements ne faisant pas débat ?

M. Romaric Lazerges. – La complexité, cela peut être, pour la personne publique, de préparer un cahier des charges qui soit d'emblée assez précis, notamment dans les domaines technologiques. Mais cette difficulté peut être contournée : on peut choisir de faire plusieurs marchés de maîtrise d'œuvre avant de lancer la procédure. Le critère principal qui justifie à mes yeux un PPP est le lien entre construction et exploitation. Dans une maîtrise d'ouvrage publique, la personne publique aura la maîtrise de la construction, mais elle peut recevoir une livraison conforme et ne se rendre compte de certains problèmes qu'au moment de l'exploitation. Un PPP est de ce point de vue vertueux en reportant totalement le risque de la construction et partiellement le risque d'exploitation sur le partenaire, en exigeant de lui qu'il délivre une installation qui fonctionne sur plusieurs années conformément à des critères de performance. Un autre avantage est de faire baisser le cas échéant le coût financier : dans une maîtrise d'œuvre publique, la personne publique paie des acomptes au fur et à mesure de la construction alors que, dans un PPP, elle ne paie rien avant la réception de l'ouvrage. Mais le grand avantage, c'est surtout de payer moins en période d'exploitation si ça marche mal.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Dans un PPP, la rémunération n'est pas indexée sur le résultat ?

M. Romaric Lazerges. – Pas sur le résultat financier, mais sur des indices de performance. Une entreprise construisant un stade en DSP bénéficiera généralement de subventions, mais sera ensuite rémunérée sur l'exploitation, de manière substantielle selon la jurisprudence du Conseil d'État (au moins pour 30 à 40 % de ses revenus). Dans un contrat de partenariat, si elle réalise le stade, elle sera rémunérée en fonction de critères de performance – même si le loyer est parfois diminué par des revenus annexes. Par exemple,

dans une prison construite en PPP, à chaque fois qu'une ampoule cassée n'est pas remplacée pendant un certain nombre de jours, la rémunération de l'entreprise sera diminuée, conformément au contrat.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Écoumouv' nous déclare qu'une partie non négligeable de sa rémunération – 64 millions d'euros – est indexée sur la montée en charge du dispositif. Vous nous dites l'inverse : qu'une rémunération peut diminuer mais pas augmenter.

M. Romaric Lazerges. – Je ne connais pas le contrat ; ce que j'ai compris, c'est que la rémunération n'est pas liée au montant de recettes que le titulaire collecte.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Dans le cas d'espèce, c'est lié au nombre de taxations. C'est logique.

M. Romaric Lazerges. – Dans le cas d'une prison construite en contrat de partenariat, une exploitation non performante entraînera des pénalités prévues au contrat. On parle alors de risque de disponibilité, différent du risque trafic, lié au volume. Le deuxième avantage, observé au Royaume-Uni par des statistiques, et par certains ministères en France, est un respect généralement plus strict des délais de construction. Un titulaire de contrat de partenariat qui ne livre pas à temps se voit en effet soumis à des pénalités de retard de la part de la personne publique, mais aussi, compte tenu du fait que ces projets sont le plus souvent financés à 10 % par les actionnaires et à 90 % par les banques, à des frais financiers considérables, fixés dans le contrat de crédit : dans des projets à plusieurs milliards d'euros, ces frais peuvent s'élever à plusieurs centaines de milliers d'euros par jour. Le troisième avantage est, du point de vue des ministères dépensiers – mais le ministère du budget ne serait pas d'accord sur ce point – de sanctuariser la dépense publique et d'éviter des régulations budgétaires qui touchent les dépenses de fonctionnement, et de garantir ainsi que l'ouvrage soit en meilleur état au terme de quelques décennies d'exploitation. Un autre argument est la planification : le PPP permet de connaître le coût de l'exploitation au cours du temps, ce que ne permet pas la maîtrise d'ouvrage publique.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Je prends l'exemple d'un PPP sur quinze ans prévoyant une construction sur trois ans et une exploitation sur douze ans. Si le titulaire met deux ans de plus à construire, alors, les loyers initialement prévus ne lui seront versés que sur dix ans pour un montant total identique ?

M. Romaric Lazerges. – Je ne sais pas si c'est le cas, mais les signataires de certains PPP ont été soumis à ce que d'aucuns appelaient la triple peine, un retard entraînant des pénalités, des frais financiers, mais aussi une perte du loyer. Ce n'est plus le cas aujourd'hui, la situation ayant été considérée comme non acceptable par les différents acteurs. Les contrats prévoient le plus souvent des pénalités comprises entre 5 et 10 % du coût d'investissement, des frais financiers, mais soit la durée d'exploitation est fixe – et le retard prolonge donc la durée du contrat – soit les échéances perdues sont remboursées en une seule fois à la date de mise à disposition de l'ouvrage. Cela assure la « bancabilité » du projet, pour employer une expression peu élégante. Les industriels ont pris des risques qu'ils ne prennent plus.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Mais il y a toujours des indemnités de retard ?

M. Romaric Lazerges. – Oui.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Quels conseils donnez-vous à l'État ?

M. Romaric Lazerges. – Je les détermine au cas par cas.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Quels sont les risques pour l'État ? Comment cela se passe-t-il avec les banques ? En quoi consiste la cession de créance ?

M. Romaric Lazerges. – Dans chaque dossier, il faut procéder à une analyse globale : étudier le risque lié à la complexité du projet, comme pour un bâtiment les risques environnementaux, les risques de recours, les risques techniques ; étudier la capacité des banques à le financer, différente selon les périodes, et naturellement moindre depuis 2008 : elles analyseront l'allocation des risques dans le contrat principal, celui que prend la société de projet et le niveau d'acceptabilité de celui qui peut être transmis aux industriels, prestataires de la société de projet. La société de projet titulaire d'un contrat de partenariat est en effet généralement une « coquille » – ce n'est pas le cas d'Écoumouv' – avec des actionnaires, qui passe des contrats avec un constructeur et des exploitants. Ce qui compte pour les banques, c'est que la société de projet, qui est l'emprunteur, garde un minimum de risque, même s'il reste toujours un risque résiduel, lié à l'obtention du financement. L'industriel, de son côté, fixera un plafond de responsabilité : de 30 % de sa rémunération par exemple pour un constructeur ; dans le pire des scénarios, il ne remboursera pas plus en cas de défauts qui lui seraient imputables. Au cours du dialogue compétitif, la société de projet cherchera donc à baisser le risque dans le contrat de partenariat, pour le rendre acceptable pour elle, pour les industriels et pour les banques.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Les sous-traitants d'Écoumouv' sont devenus ses actionnaires. Cela est-il courant ?

M. Romaric Lazerges. – Dans tous les contrats de partenariat, la société de projet compte des actionnaires qui sont aussi des prestataires. Un contrat tel que la ligne Tours-Bordeaux a pour titulaire une société de projet qui a pour actionnaires un industriel, un exploitant – dans ce cas, c'est Vinci pour les deux – et des financiers, la CDC ou AXA. Vinci est ainsi à la fois actionnaire, constructeur et exploitant, tandis que AXA et la CDC ne sont qu'actionnaires. Chacun a un intérêt et prend un risque différent.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Dans le contrat écotaxe, c'est donc Thales, SFR, Steria et la SNCF qui ont en théorie pris tous les risques ?

M. Romaric Lazerges. – Dans le schéma classique, l'industriel prend beaucoup de risques. Mais l'actionnaire prend également des risques : par exemple, il perd sa mise si le contrat est résilié pour faute.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – C'est minime.

M. Romaric Lazerges. – En comparaison avec l'ampleur du projet, sans doute, mais pas en valeur absolue.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Il s'agit de moins de 10 %, soit 30 millions d'euros.

M. Romaric Lazerges. – Si on prend l'exemple d'un contrat d'un milliard d'euros d'investissement, si 900 millions d'euros sont prêtés par les banques, et 100 millions

d'euros fournis par trois actionnaires, chacun des actionnaires peut perdre plus de 30 millions d'euros : c'est colossal !

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Comment la banque intervient-elle ?

M. Romaric Lazerges. – Dans un dialogue compétitif, elle doit fournir au moment de l'offre finale une lettre d'engagement dans laquelle elle promet son soutien inconditionnel au projet. Cela nécessite une intervention très précoce de la banque, qui se fait assister d'un conseil technique et d'un conseil juridique propre pour arriver à deux conclusions : financer ou ne pas financer, et à quel prix.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Et la cession de créance ?

M. Romaric Lazerges. – La plupart des contrats de partenariat ont mis en place un tel système pour faire baisser le coût du contrat pour l'État : le titulaire du contrat est titulaire d'une créance de la personne publique qu'il cède avec l'autorisation de cette dernière aux banques, au maximum à 80 %, la contrepartie pour les banques devenant ainsi partiellement la personne publique au moment de la livraison de l'ouvrage.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Cela ne concerne donc pas seulement Écomouv' et les banques : la puissance publique est impliquée.... Il nous faudra interroger les banques.

M. Romaric Lazerges. – La puissance publique doit signer une acceptation d'engagement qui devient inconditionnelle à partir de la livraison : cette partie du loyer ne peut alors plus être remise en cause.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Dans le cas de l'écotaxe, la livraison n'a pas eu lieu.

M. Romaric Lazerges. – La livraison est toujours un acte très puissant ; mais elle ne peut être acceptée que si l'ouvrage a été réalisé conformément au cahier des charges. Une fois la livraison effectuée, il faut bien rembourser l'investissement, à un moment donné.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Plus ça traîne, et plus ça coûte.

M. Romaric Lazerges. – Non, cela n'a pas d'impact si c'est la personne privée qui est responsable : c'est alors l'industriel ou les actionnaires qui en supporteront le coût. La pénalité est toujours possible à la fois sur la redevance liée à l'exploitation et sur la partie de la redevance liée à la construction qui n'a pas fait l'objet d'une cession de créances acceptée (sur les 20 % restant au moins). De toute manière, tout dépend de la livraison, comme dans une maîtrise d'œuvre publique où, une fois que vous avez payé, les comptes sont soldés. La cession de créance a fait baisser le coût du financement des projets en points de base de manière très significative, car la signature de l'État est plus forte que celle des groupes industriels, quelle que soit leur taille.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – C'est au maximum 80 %...

M. Romaric Lazerges. – C'est ce qui est prévu dans le code monétaire et financier.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Est-ce toujours le cas ?

M. Romaric Lazerges. – C'est variable. C'est souvent 80 % ; en tout cas, ce n'est jamais 20 % : plus la part cédée augmente, plus le coût du financement diminue, puisque le risque potentiel d'exploitation diminue. Le risque subsiste sur au moins 20 % de la rémunération liée à la construction, ainsi que sur la rémunération additionnelle liée à l'exploitation.

M. Éric Doligé. – La question est donc de savoir si la livraison a lieu ou non par Écomouv'. J'ai le sentiment que tout le monde s'observe, parce que tout le monde a des reproches à se faire. Nous devons obtenir des éclaircissements. Nous ne connaissons pas le cahier des charges, et ne savons donc pas s'il prévoit des pénalités pour la personne publique si elle retarde la mise en exploitation. C'est peut-être la raison pour laquelle il n'y a pas de date de livraison prévue. Des cas de force majeure sont-ils prévus ? Dernier point, les collectivités territoriales, pénalisées, ont-elles voix au chapitre ?

M. Romaric Lazerges. – En l'absence d'éléments factuels, il m'est difficile de répondre. Il faudrait déterminer qui est responsable du retard. Ce type de contrat prévoit souvent des « causes légitimes » qui peuvent être invoquées par la partie privée, impliquant des régimes d'indemnisation. Ces causes peuvent être manifestement imputables à l'État ou imputables à aucune des deux parties, telles qu'une intempérie exceptionnelle. La conséquence en est l'exemption de pénalités de retard ou, dans certains cas, l'obligation pour l'État d'assumer les frais financiers liés au retard. C'est ouvert.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – On ne peut pas parler de suspension du contrat. Ce dernier existe, il devra donc s'appliquer.

M. Romaric Lazerges. – En effet.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Connaissez-vous un cas similaire ?

M. Romaric Lazerges. – Je ne connais pas de précédent.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – C'est donc un cas exceptionnel.

M. Ronan Dantec. – Pour les entreprises privées et pour les banques, les PPP sont-ils des opportunités ? Se battent-elles pour les obtenir, car la garantie de l'État fait que le risque est relativement modéré ? Ou bien la complexité des montages fait-elle que peu de groupes sont capables de participer à la compétition ? L'État se retrouve alors avec peu d'entreprises capables de répondre et elles bénéficient en conséquence de marges élevées et de risques faibles.

M. Romaric Lazerges. – J'aurais du mal à vous répondre sur les marges.

Le risque n'est pas faible : ces grosses entreprises prennent un risque de construction sur les ouvrages complexes. Elles doivent porter le financement sur des périodes parfois très longues. Par exemple, pour la liaison Tours-Bordeaux, le groupe doit construire 300 km de ligne TGV d'ici 2017 : c'est une réalisation extrêmement complexe, et le risque n'est pas faible.

Les grands groupes ne sont pas spécifiquement attirés par ces contrats : des groupes comme Vinci, Bouygues ou Eiffage sont intéressés par des ouvrages emblématiques et souhaitent garantir le plus longtemps possible un revenu à l'entreprise, mais l'objectif est le même, qu'il s'agisse d'un contrat de partenariat ou d'un gros contrat de construction.

L'intérêt d'un PPP, c'est de figer dans un compte pendant des années un résultat, ce qui est toujours intéressant pour une entreprise. Mais est-ce plus intéressant que de conclure un contrat de maîtrise d'ouvrage public où le risque de construction est beaucoup plus faible ? Je ne le crois pas.

Qui est capable de répondre à ces contrats ? Dans l'univers des BTP, compte tenu du risque, le marché est fermé, mais que l'on passe un contrat d'un milliard d'euros en contrat de partenariat ou en maîtrise d'ouvrage publique, les mêmes répondront. Les entreprises de plus petite taille seront sous-traitantes, quel que soit le contrat conclu.

De fait, ces contrats ne sont pas ouverts à toutes les entreprises, mais la concurrence entre les grands groupes demeure féroce.

M. Ronan Dantec. – L'intérêt de ces auditions est de nous permettre de juger d'autres PPP, y compris certaines prolongations de partenariats. La rentabilité est souvent calculée sur 10 ans, parfois 8 ans quand les négociations sont serrées. Mais les grands groupes ont figé, tel un principe, un certain taux de rémunération de l'investissement. Ils n'ont pas intérêt à remettre en cause ce qui a été accepté par l'État et à provoquer une concurrence effrénée. Peut-être l'État a-t-il plus de marges de manœuvre que les 10 % qui ont été actés.

M. Romaric Lazerges. – Je puis vous assurer que la compétition est âpre. Je n'ai jamais vu un groupe perdre de bon cœur.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – La constitution de sociétés de projet n'est pas étonnante. Y a-t-il des critères qui président à la création de ces consortiums ? Puisque c'est avec une société de projet, Écomouv', qu'a été signé le PPP, pourquoi les négociations ont-elles commencé avec Autostrade et non pas avec le consortium ? Les banques font peser une part du risque sur l'industriel mais, s'il n'est pas là au moment de la négociation avec l'État, comment peut-on obtenir l'accord des banques ?

M. Romaric Lazerges. – L'industriel est là dès le départ. Lors du dialogue compétitif, les membres du groupement, actionnaires et industriels confondus, sont déjà présents. Cela dit, je ne peux pas parler d'Écomouv' : je ne connais pas le dossier.

Le groupement est une notion informelle dans une candidature, mais les actionnaires et ceux qui vont réaliser la prestation sont présents. Le groupement serait bien incapable de remettre une offre s'il n'y a pas un dialogue intense avec l'ensemble des prestataires.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – La Mapp a comparé deux contrats, un marché public et un PPP : l'un et l'autre intégrés, comprenant la conception, la construction et l'exploitation. Selon vous, compte tenu de la complexité du projet, était-il judicieux de comparer uniquement des contrats intégrés ? N'aurait-il pas été intéressant de comparer des contrats non intégrés ? Pourquoi ne pas avoir comparé quatre projets plutôt que deux ?

M. Romaric Lazerges. – Dans le code des marchés publics, il n'est pas facile de conclure un marché global. La Mapp a retenu cette hypothèse, malgré des incertitudes au

niveau juridique, pour les besoins de l'analyse. C'était sans doute justifié à ses yeux, dans la mesure où, sur ce contrat complexe, il était difficile d'imaginer un processus avec un constructeur et un exploitant séparés, du fait des risques que j'ai déjà évoqués : lier l'exploitation à la construction était logique. L'approche de la Mapp paraît donc justifiée.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Ce contrat est assez exceptionnel.

M. Romaric Lazerges. – Tout à fait. Si l'on parlait d'un contrat bâtementaire, il aurait été possible de procéder à des comparaisons entre d'un côté un contrat de partenariat et de l'autre plusieurs marchés publics portant sur la construction et sur l'exploitation.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Les ministères sont-ils capables de suivre ces dossiers ?

M. Romaric Lazerges. – J'ai assisté deux grands ministères : à la justice, il y a un établissement public, nommé l'agence publique pour l'immobilier de la justice (Apij), composé d'ingénieurs des corps de l'Etat et dirigé par un polytechnicien : le niveau des compétences techniques y est extrêmement élevé.

Le ministère des transports dispose du même type d'organisation : j'ai travaillé pour VNF, sous la tutelle vigilante du ministère des transports : les équipes étaient composées de grands professionnels. Dans les contrats que j'ai suivis, je n'ai pas observé de dissymétrie de compétences entre le privé et le public.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – En matière de complexité qui s'apprécie, non pas au regard du dossier lui-même, mais des capacités de la puissance publique à l'assumer, n'aurait-il pas fallu que tous les ministères unissent leurs forces plutôt que de laisser le ministère des transports gérer seul ce contrat ? Ainsi, par exemple, le ministère de la défense aurait pu apporter son expertise.

Doit-on reprocher à l'État d'avoir choisi un PPP au motif que le projet était complexe alors que la mutualisation des moyens des ministères aurait permis de réaliser ce projet ?

M. Romaric Lazerges. – Quelle que soit la solution retenue, PPP ou marché public global, il s'agissait de confier à une seule entité l'ensemble de la construction et de l'exploitation de ce marché. Dans les deux cas, le rôle de la personne publique est relativement similaire : contrôle vigilant pour vérifier la bonne exécution du contrat.

Les deux types de contrats diffèrent essentiellement du fait de leur financement. Dans le cas d'Écomouv', l'État a dû estimer que, face à un dispositif d'une extraordinaire complexité, il était judicieux de faire peser le risque sur le partenaire privé en concluant un PPP.

Le ministère de la justice a mené en parallèle des constructions en maîtrise d'ouvrage public et en PPP. Ce choix permettra de disposer dans quelques années d'éléments de comparaison extrêmement intéressants.

La complexité est-elle une condition de recours aux contrats de partenariat ? Je crois qu'elle l'est dans certains cas. L'État doit évaluer les avantages de conclure un marché global.

Mme Virginie Klès, rapporteur. – Merci pour vos réponses précises.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, présidente. – Merci d’être venu nous éclairer.

MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR LA RÉFORME DES RYTHMES SCOLAIRES

Mardi 10 décembre 2013

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, présidente. -

Audition de M. Rémy Guilleux, vice-président de l'Union nationale des associations familiales (UNAF)

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Nous accueillons M. Rémy Guilleux, vice-président de l'Union nationale des associations familiales (UNAF), accompagné de Mme Patricia Humann, coordonnatrice du pôle « Education – Petite enfance – Handicap » à l'UNAF.

M. Rémy Guilleux, vice-président de l'UNAF. – Représentant quelque 7 500 associations organisées en une centaine d'unions départementales, l'UNAF a, sur la question des rythmes scolaires, un positionnement complémentaire à celui des associations de parents d'élèves qui sont plus directement des usagers de l'école : nous portons un regard global sur la famille, impliquant l'ensemble des générations – et c'est à ce titre, forts d'une observation d'un nombre important de situations locales, que nous participons de longue date au débat sur l'école, avec pour ligne de mire l'intérêt de l'enfant : le principal, pour nous, est que la réforme aide les élèves dans leur parcours scolaire, dans leur développement. Cela dit, nous sommes très prudents sur la réforme des rythmes scolaires : elle se met tout juste en place et elle n'a porté que sur près de 4 000 établissements scolaires, sur les 24 000 que compte notre pays.

Quelques réflexions générales, d'abord, sur cette réforme des rythmes scolaires. Des journées d'enseignement moins longues, la possibilité pour tous les élèves d'accéder à des activités qui les ouvrent sur le monde – qu'il s'agisse de la culture, des arts ou des sports –, la mobilisation des acteurs locaux – les élus, les parents, les acteurs associatifs, voire économiques, j'y reviendrai –, un recentrage des enseignements sur les fondamentaux, car la diminution du temps d'apprentissage scolaire doit nécessairement être accompagnée d'un allègement des programmes : autant de points positifs de cette réforme, dont, à tout le moins, on peut espérer qu'ils se réalisent. La réforme, cependant, n'aborde pas d'autres points importants de la vie scolaire : l'organisation du temps scolaire tout au long de l'année, l'alternance entre les vacances et l'école, le temps de travail dans la journée elle-même – les spécialistes conviennent que l'attention de l'enfant est plus grande le matin, puis dans la seconde moitié de l'après-midi –, l'articulation entre la notion de cadre commun à tous les élèves et les disparités entre les territoires, ou encore, parmi les points exclus de la réforme, la question pourtant déterminante du financement.

Que nous disent les associations affiliées à l'UNAF, après ces quelques mois de mise en œuvre et, j'insiste, sur une partie seulement des établissements scolaires ? Les parents, d'abord, évoquent la fatigue des enfants : le fait d'aller à l'école cinq jours au lieu de quatre les fatiguerait davantage ; le sujet, cependant, est loin d'être simple car les spécialistes du sommeil des enfants – je pense en particulier à l'association Morphée – soulignent que le facteur déterminant est plutôt la régularité du rythme des enfants, le fait de se coucher tous les jours aux mêmes heures, ce qui concerne au premier chef les familles elles-mêmes et non pas l'école. Deuxième source d'inquiétude : l'application de la réforme aux classes maternelles.

Troisième élément important : les parents ne sont pas convaincus de ce que cette réforme améliorera le bien-être de leurs enfants, d'autant que ceux-ci passent finalement le même temps à l'école, même si c'est pour des activités différentes. Quatrième élément : la réforme des rythmes scolaires peut obliger les parents à changer leurs horaires de travail, donc l'équilibre auquel ils étaient parvenus avec leur vie professionnelle : le mercredi matin peut être désormais travaillé, d'autres journées peuvent se terminer plus tôt. Cinquième élément : les difficultés d'organisation de certaines écoles ont généré du stress pour les parents – donc de la fatigue pour les enfants... – à quoi s'ajoute la diversité des encadrants, autre source d'inquiétude pour les parents, en particulier dans les écoles maternelles. Sixième élément : la tendance à vouloir « remplir » d'activités, coûte que coûte, les heures sans enseignement scolaire, comme s'il fallait que les enfants soient nécessairement et tout le temps stimulés, comme s'ils n'avaient plus la possibilité... de rêver ! Septième élément : la désorganisation des agendas : il faut articuler les activités extrascolaires avec les nouvelles activités périscolaires, ce qui peut poser des problèmes de transport, ou encore de cantine à l'heure du déjeuner. Huitième élément : la qualité des activités proposées, directement liée, mais pas seulement, aux questions de recrutement, de formation. Enfin, et je l'ai gardée pour la fin parce que nous y tenons beaucoup à l'UNAF : la question de la gratuité des activités proposées, garante de l'égalité d'accès.

Que pouvons-nous proposer pour que les choses se passent le mieux, dans l'intérêt de l'enfant ? D'abord, ouvrir le dialogue pour construire des réponses collectives aux questions très concrètes et importantes qui se posent sur les activités, les locaux, les transports, la cantine, le coût des activités, l'adaptation aux contraintes locales, mais aussi la mobilisation des ressources du territoire. Ce dialogue me paraît indispensable pour que les familles s'approprient les objectifs et le sens même de la réforme des rythmes scolaires. Je crois, ensuite, qu'il ne faut pas tomber dans le piège de la surconsommation d'activités, que nous devons aussi valoriser le temps de décompression et pas seulement les capacités d'acquisition de connaissances, que nous devons laisser aux enfants un temps vide d'activités, propice à l'imagination – nous connaissons ces temps vides, à l'école, pendant lesquels nous apprenions à inventer nos propres jeux.

Il nous semble important, encore, de mettre un peu de souplesse dans la réforme – en particulier de la souplesse à l'Education nationale : nous nous sommes enfermés trop vite dans des schémas, au lieu de rechercher collectivement les meilleures solutions, sur des questions pourtant aussi importantes que celles des activités elles-mêmes et de leur rythme – vaut-il mieux, par exemple, des activités régulières, à jours fixes, ou bien des séquences extraordinaires ? La réponse est-elle identique partout ?

Autre point auquel nous tenons : la gratuité des activités pour les familles. Les enquêtes montrent la diversité des situations, des coûts, il nous semble essentiel de maintenir le principe de la gratuité.

Une piste majeure de travail, enfin : la réforme des rythmes scolaires est une occasion formidable d'ouvrir l'école sur son territoire – il y a tant de ressources, de forces vives à mobiliser localement, c'est un atout évident pour l'école. Ici, cependant, nous constatons que le monde économique, les entreprises ne se mobilisent pas suffisamment, alors qu'elles sont indispensables à la vie des territoires. Cette mobilisation collective de la communauté éducative, dans son sens le plus large, ne peut se concevoir que dans la durée.

Je citerai pour finir Nelson Mandela : « *Tout ce qui est fait pour moi, mais sans moi, est fait contre moi* ».

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Merci pour cette présentation très vivante et pragmatique, utile à notre mission !

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Je vous remercie également pour ce tableau précis et réaliste de la réforme. Vous dites que les parents ne sont pas convaincus du bien-fondé de cette réforme, je l'avais également dit au ministre : à votre avis, qui serait le plus légitime pour bien expliquer la réforme et quel vous paraîtrait le support le plus approprié ?

Savez-vous, ensuite, dans quelle proportion les parents – principalement les mères – ont repris le travail le mercredi du fait de la réforme des rythmes scolaires ?

Je partage votre souci de ne pas pousser à la surconsommation d'activités ; cependant, comment faire avec la très forte attente des familles pour des activités, voire leur angoisse à l'idée que leurs enfants resteraient sans rien faire ? Je précise, enfin, que la réforme n'a pas touché à la durée du temps d'apprentissage : il reste de 24 heures, mais réparties sur cinq jours au lieu de quatre.

M. Rémy Guilleux. – Comment expliquer la réforme aux familles ? Il faut d'abord constater qu'elle a été faite avec une grande rapidité, pour ne pas dire précipitation : quelques mois seulement, c'est très rapide pour une réforme de cette ampleur, concernant autant d'acteurs, et visant les enfants – ce trésor des familles... La réforme, en fait, doit être expliquée dans la proximité et progressivement, car c'est bien par le dialogue qu'elle sera reconnue et acceptée.

Quelle incidence la réforme a-t-elle sur l'emploi des parents ? Nous ne disposons pas d'enquête en la matière...

Mme Patricia Humann, coordonnatrice du pôle "Education – Petite enfance – Handicap" à l'UNAF. – Il semble que des parents, surtout des mères, négocient leur temps de travail pour mieux tenir compte des nouveaux rythmes scolaires ; reste aux entreprises à accepter de la souplesse dans ce sens...

M. Rémy Guilleux. – Il faudra effectivement regarder comment les choses évoluent de ce côté-là.

La tendance à la surconsommation d'activités pose la question du choix des activités elles-mêmes. Pourquoi, par exemple, faudrait-il proposer davantage de sport, quand l'offre est satisfaisante ? Comment mieux utiliser les potentialités locales, je pense en particulier à celles du monde rural, pour développer une Education mettant en avant des valeurs de liberté, d'autonomie, d'ouverture – pour un esprit sain dans un corps sain ? Voyez l'échec scolaire : doit-on parler surtout des « décrocheurs », ou bien d'une « institution décrochante », qui ne sait pas susciter l'intérêt, l'adhésion des enfants dont elle a la charge ? Ce débat est évidemment très large et je ne saurais m'y avancer beaucoup aujourd'hui – mais j'y participe avec mon bagage issu de l'enseignement agricole, une branche qui valorise ce que les élèves savent, peuvent, alors que, trop souvent, on s'attache surtout à mesurer, et avec quel détail, ce qu'ils ne savent pas et ce qu'ils ne peuvent pas...

M. Pierre Martin. – Je vous remercie d'avoir souligné que cette réforme est trop rapide et de citer Nelson Mandela comme vous le faites : effectivement, mieux aurait valu commencer par dialoguer ! Comment espérer que les parents s'approprient une réforme ainsi

commencée, quels que soient ses effets positifs pour les enfants ? Ne vous semblerait-il pas préférable de dire qu'il ne s'agit encore que d'une expérimentation – pour dialoguer davantage avant la généralisation ?

Mme Dominique Gillot. – J'apprécie d'autant mieux votre propos, Monsieur Guilleux que, lors de la réforme de l'école, j'ai mesuré les difficultés à mobiliser pour un projet commun de l'école dans l'intérêt de l'enfant... Vous dites que les entreprises devraient s'impliquer davantage, qu'elles pourraient adapter davantage les horaires de travail pour que le parent puisse chercher son enfant à l'école : le résultat ne serait-il pas une moindre participation aux trois heures d'activité – ce qui n'est certainement pas l'objectif de la réforme ? Ne pensez-vous pas que les entreprises devraient participer financièrement aux activités ?

Vous soulignez encore que cette réforme exige de la durée, mais il faut dire également qu'il était important d'agir sans tarder, car l'évolution des résultats de notre école n'est guère encourageante !

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Des parents m'ont dit qu'ils pourraient choisir l'école en fonction des activités périscolaires qu'elle propose : cette évolution serait très inquiétante, car elle menacerait l'existence même de bien des écoles dans de petites communes. Vous êtes pour la gratuité des activités, mais comment les plus petites communes y parviendraient-elles ? Ici encore, c'est un facteur de différenciation entre les territoires : qu'en pensez-vous ?

M. Rémy Guilleux. – Le conseil d'administration de l'UNAF a souligné le caractère très serré du calendrier de cette réforme, il a débattu de son caractère expérimental, du passage à la généralisation ; cependant, il ne lui appartient pas de dire si l'expérimentation doit être prolongée, ou si la généralisation doit se faire dès l'an prochain. Notre rôle, c'est plutôt d'observer ce qui se passe, de relayer l'opinion des familles, de rechercher des solutions aux problèmes qui se posent, de participer au débat et au dialogue – vous avez compris que nous croyons aux vertus du dialogue, des initiatives locales et de la construction de solutions en commun.

Quant à l'adaptation des entreprises, je crois qu'elle doit fonctionner dans les deux sens.

Mme Patricia Humann. – J'évoquais surtout le fait que, les activités périscolaires n'étant pas obligatoires, il peut être utile aux parents de venir chercher leurs enfants plus tôt : ils ne pourront le faire sans que l'entreprise les y aide – et je sais, d'expérience, que c'est une négociation parfois très difficile.

M. Rémy Guilleux. – Nous n'avons pas entendu dire que les activités périscolaires deviendraient un critère de choix des écoles, mais le risque existe, effectivement ; cela rend d'autant plus utile de mobiliser les ressources du territoire pour définir les projets, et cela pose encore la question de la souplesse à l'Education nationale.

M. Alain Fauconnier. – Une précision au propos de Mme Humann : quand les parents inscrivent leur enfant à une activité, c'est bien pour les y amener pour la durée entière de cette activité, c'est un engagement à tenir, non ?

Mme Patricia Humann. – Oui, tout à fait.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Disposez-vous d'enquête sur la préférence entre le mercredi ou le samedi matin pour la demi-journée d'école supplémentaire ?

M. Rémy Guilleux. – Oui, le mercredi est de loin préféré au samedi, même si des associations se sont positionnées pour le samedi.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Il serait pourtant plus équilibré, pour les enfants, d'aller à l'école le samedi matin plutôt que le mercredi matin...

Mme Marie-Annick Duchêne. – L'UNAF a travaillé dans ce sens avec les parents, pour leur dire que le samedi matin serait préférable pour les enfants... L'application de la réforme ne va pas sans contradictions : à Paris, par exemple, les enfants ont conservé deux journées comportant six heures de cours, alors que la réforme avait précisément pour but qu'il n'y en n'ait plus aucune... L'école le samedi matin, ce serait mieux que le mercredi, mais il y a un blocage ; cependant, si les associations familiales ne le disent pas clairement, qui pourra le dire à leur place ?

M. Rémy Guilleux. – Elles ont eu l'occasion de se prononcer, en particulier lors de colloques que nous avons organisés ; le mercredi l'ayant emporté, il nous reste à en tirer le meilleur parti, dans l'intérêt des enfants, et en particulier à cultiver la régularité du rythme sur les cinq jours d'école.

Audition de M. Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration, et de M. Daniel Lenoir, directeur, et M. Frédéric Marinacce, directeur des politiques familiales et sociales de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Nous auditionnons M. Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), accompagné de M. Daniel Lenoir, directeur de la CNAF et de M. Frédéric Marinacce, directeur des politiques familiales et sociales à la CNAF.

M. Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF). – Très honnêtement, la CNAF a été un peu mise à l'écart de la préparation de la réforme des rythmes scolaires et c'est seulement en février 2013, à notre initiative et suite aux observations d'un certain nombre d'élus, que nous avons rencontré le cabinet du ministre de l'Education nationale, en présence de représentants du ministère de la famille, qui est notre ministère de tutelle, pour souligner l'incidence de cette réforme sur la vie familiale. Nous avons alors proposé un rapprochement de terrain, direction territoriale par direction territoriale, au sein de chaque académie – un projet de courrier a même été acté, pour être cosigné par les deux ministres de tutelle, et invitant à des échanges entre les CAF et les DASEN ; malheureusement, ce courrier n'a jamais été envoyé... Le bon sens a ensuite prévalu, dans l'intérêt de l'accompagnement périscolaire et des enfants ; cependant, alors que nous étions en cours de négociation de notre convention d'objectifs et de gestion (COG) avec l'Etat, nous avons appris l'inscription obligatoire de financements pour accompagner la réforme des rythmes scolaires dans des conditions pour lesquelles nous n'avions pas la possibilité de nous organiser au mieux. Nous avons donc fait part de notre mécontentement. Nous avons aussi fait valoir que les caisses d'allocations familiales (CAF) interviennent de très longue date dans l'accompagnement périscolaire – et

que nous avons à ce titre une exigence de qualité, qu'il n'était pas question pour nous, par exemple, de financer de la garderie avant ou après l'école... Au moment de la signature de la COG, nous sommes parvenus à un compromis sur l'intervention des CAF dans les temps éducatifs et nous avons co-élaboré, avec le ministère de la jeunesse et des sports, un guide d'accompagnement des élus ; nous avons ainsi mobilisé une enveloppe de 10 millions d'euros en soutien dès 2013, inscrite à notre fonds d'action sociale, portée à 62 millions d'euros en 2014 et qui devrait atteindre 250 millions d'euros en 2015, 2016 et 2017. Il nous a été également demandé d'intervenir au titre du fonds d'amorçage, qui représente quelque 60 millions d'euros supplémentaires ; mais, ici encore, la situation est complexe car c'est la première fois que le fonds national d'action sociale (FNAS) intervient de façon aveugle sur le fonds public que constitue le fonds d'amorçage. Nous avons souhaité être associés à l'élaboration des projets éducatifs de territoire, en apportant notre expertise. Les élus ont fortement demandé à revoir les taux d'encadrement, trop contraignants à leur sens ; le décret du 2 août dernier a alors, pour les trois heures d'activité périscolaire dégagées par la réforme, fixé le seuil minimum d'un encadrant pour quatorze élèves, au lieu de un pour dix dans les autres activités périscolaires. Cet assouplissement a posé de réelles difficultés d'application, puisque les activités ont vu leur taux d'encadrement varier selon qu'elles se déroulent ou non dans ces trois heures supplémentaires. Nous avons relayé ces difficultés et nous attendons une amélioration, annoncée pour bientôt.

La CNAF s'est donc vue obligée d'intervenir financièrement pour accompagner la réforme des rythmes scolaires, sans avoir participé à l'élaboration de la réforme ; nous aurions aimé que le dialogue intervienne plus en amont et nous tâchons d'améliorer les choses, dans l'intérêt des enfants et de l'accompagnement périscolaire.

M. Daniel Lenoir, directeur de la CNAF. – L'engagement de la branche famille est important : sur cinq ans, nous engagerons, aux termes de notre contrat d'objectifs et de gestion, quelque 913 millions d'euros pour accompagner la réforme, qui s'ajoutent aux 765 millions d'euros de la prestation de service ordinaire (PSO) et aux 568 millions d'euros pour les contrats enfants-jeunesse (CEJ). Le fonds d'amorçage, pour lequel nous mobilisons 62 millions d'euros l'an prochain, n'a pas vocation à perdurer au-delà de 2014, sauf à être redéfini – ce qui supposera, pour que nous y participions, un avenant à la COG. Cet effort global de la branche famille est tout à fait soutenable, dans l'enveloppe de 250 millions d'euros annuels inscrite à notre convention.

Des consultations sont en cours, sous l'égide du Premier ministre, sur l'assouplissement du taux d'encadrement des activités périscolaires et l'hypothèse, en particulier, d'étendre les dérogations prévues par le décret du 2 août dernier aux activités réalisées dans le cadre des projets éducatifs de territoire (PEDT) – hypothèse qui implique, cependant, que les CAF cosignent ces PEDT, car nous tenons à notre politique de qualité et de sécurité des activités périscolaires. Devant le congrès des maires de France, le Premier ministre vient d'annoncer qu'il en saisirait le conseil d'administration de la CNAF, ce qui pourrait intervenir début janvier. L'important pour nous, je le répète, est d'assurer la qualité de service, tout en évitant la dérive financière d'un système qui serait sans contrôle. Les activités coûtent, en moyenne, 4,40 euros par heure et par enfant, les CAF y participent pour 50 centimes, et pour un euro lorsqu'il y a un CEJ. Nous finançons donc 11 % des activités au titre du PSO, et 23 % dans l'hypothèse d'un CEJ.

Suivie d'une circulaire sur l'accompagnement de la réforme, à destination des CAF, nous avons fait une première analyse de la mise en œuvre qui témoigne de ce que les choses

se sont plutôt bien passées de notre point de vue et que le bon sens l'a emporté : nous tenons ces éléments à votre disposition.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Nous aimerions partager votre optimisme – et c'est bien pourquoi nous recherchons des pistes pour que cette réforme se déroule mieux que ce que les maires en ont dit cette année...

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Les maires se sont sentis abandonnés, se heurtant au silence des CAF entre février et août dernier alors que la rentrée de septembre allait se faire avec de nouveaux rythmes scolaires : la seule réponse qu'ils obtenaient, c'était : « On réfléchit à Paris », ce qui ne va pas sans poser de problème dans une République dont la Constitution affirme qu'elle est décentralisée... Vous nous donnez les chiffres globaux, mais l'important, pour un maire, c'est de savoir sur combien il peut compter précisément, par enfant et par activité ; c'est de prévoir des encadrants en nombre suffisant pour ne pas essuyer un refus de la CAF, alors que tout est organisé ! Quelle est la participation précise de la CAF ? Quel taux d'encadrement ? Un maire de mon département m'indique, par exemple, que ses activités ne sont pas éligibles au soutien de la CAF, sans qu'on lui ait expliqué pourquoi : quelles sont les règles ?

Les maires ne comprennent pas, ensuite, pourquoi il faut tant de temps pour harmoniser les taux d'encadrement : comment expliquer aux parents qu'une même activité requiert un encadrant pour dix, ou pour quatorze élèves, selon que cette activité se déroule ou non dans le volume horaire rendu disponible par la réforme des rythmes scolaires ? C'est proprement incompréhensible, donc très inconfortable pour les élus locaux ! Pourquoi attendre autant pour harmoniser les taux ?

Ceci dit, ces règles incompréhensibles n'empêchent pas tel ou tel conseiller d'une CAF de faire un travail formidable de préparation, aux côtés des maires – en Gironde, un conseiller a ainsi pointé très précisément, dans un tableau, le reste à charge pour les communes : c'est de ce type d'outils dont les maires ont besoin.

Ce que les maires demandent, enfin, c'est de la cohérence : ils ont trop souvent l'impression d'être ballotés entre l'Education nationale et les CAF, ils doivent multiplier leurs négociations, alors que ces politiques sont multipartenaires et qu'on gagnerait à mener une négociation globale.

M. Daniel Lenoir. – Les délais de mise en œuvre tiennent à notre propre gouvernance, nous avons agi rapidement, entre la signature de notre convention d'objectifs et de gestion, le 16 juillet, et la circulaire du 27 septembre ; ce qu'il aurait fallu, pour gagner du temps, c'est une concertation bien plus en amont avec l'Education nationale, comme nous le demandions...

La participation financière de la branche famille, ensuite, est publique : 50 centimes par heure et par enfant présent (et non par enfant inscrit), à la condition d'une « déclaration jeunesse et sports », c'est le droit commun du code de l'action sociale et des familles.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Des maires nous indiquent qu'il y aurait de nouvelles exigences, est-ce le cas ?

M. Alain Fauconnier. – La « déclaration jeunesse et sports » comporte une grille complexe de six critères, qu'il faut tous remplir – en particulier celui du déroulement de l'activité pendant les périodes de vacances et de loisirs des élèves... Ce dernier critère est contestable, puisqu'il y a une ambiguïté d'interprétation sur le « et » cumulatif des périodes de vacances et de loisirs.

M. Daniel Lenoir. – Vous parlez ici des activités extrascolaires.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Ce que les maires veulent connaître, ce sont les critères de la participation financière, et ses montants !

M. Daniel Lenoir. – Il y a deux grands régimes : celui des activités périscolaires et celui des activités extrascolaires – et, au sein du périscolaire, les dispositions propres aux trois heures dégagées par la réforme des rythmes scolaires.

M. Frédéric Marinacce, directeur des politiques familiales et sociales à la CNAF. – La CNAF soutient depuis toujours les activités périscolaires et extrascolaires ; les activités effectuées le matin, le midi, ou le soir immédiatement après l'école relèvent du périscolaire ; celles qui ont lieu le mercredi après-midi, les week-ends et pendant les vacances, par exemple, relèvent de l'extrascolaire – c'est le cas, en particulier, pour les 24 000 centres de loisirs sans hébergement, les « centres aérés », que nous subventionnons.

Les trois heures rendues libres par la réforme des rythmes scolaires relèvent des activités périscolaires ; la CAF les aide à hauteur de 50 centimes d'euro par heure et par enfant présent, soit 54 euros par an –, représentant une dépense nouvelle de 850 millions d'euros, qui s'ajoute au fonds d'amorçage provisionné à 62 millions d'euros pour l'an prochain. Les règles d'accueil et d'encadrement se fondent sur l'article R 227-1 du code de l'action sociale et de la famille : c'est le droit commun, le « droit jeunesse et sports » ; le décret du 2 août dernier est venu en assouplir le taux d'encadrement, passé à un encadrant pour quatorze enfants : nous avons dû nous y adapter, en mobilisant des moyens supplémentaires ; nous ne réduisons pas notre offre, puisque nous continuons de subventionner l'accueil classique – la « prestation de service ordinaire (PSO) classique », elle aussi de 50 centimes par heure d'enfant présent, pour un montant total de 153 millions d'euros. Cependant, des communes ont appliqué le taux d'encadrement assoupli à cette PSO classique : dans ce cas, nous n'accompagnons pas tout, mais seulement les trois heures qui relèvent de la réforme des rythmes scolaires.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Comment les maires peuvent-ils justifier cette différenciation ? Ils ont besoin de réponses !

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Des maires nous disent devoir augmenter l'accueil périscolaire, ou en mettre en place là où il n'y en avait pas, mais que la CAF ne suit pas : c'est un malentendu, ou une réalité ?

M. Daniel Lenoir. – Mon collègue vient de vous présenter le droit en vigueur et de rappeler que nous ne diminuons pas notre offre. Le décret du 2 août dernier, cependant, a créé une distorsion qui trouble les esprits et la demande est désormais très forte pour assouplir le taux d'encadrement à l'ensemble des activités périscolaires des PEDT : nous examinons cette hypothèse, avec les contraintes que j'ai dites.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Un cas précis : si je fais entrer mes activités périscolaires dans un PEDT, est-ce que je peux appliquer le taux assoupli à l'ensemble de ces activités ?

M. Daniel Lenoir. – Non, ce n'est pas le droit en vigueur, mais l'hypothèse d'évolution que nous étudions.

Mme Dominique Gillot. – Quel est, alors, l'intérêt du PEDT ?

M. Daniel Lenoir. – C'est pour nous le moyen de vérifier que la baisse du taux d'encadrement ne signifie pas une baisse de la qualité ni de la sécurité du service.

Mme Dominique Gillot. – Je comprends bien et les élus en général comprennent bien cet objectif ; mais à quoi sert-il d'intégrer les activités périscolaires au PEDT, s'il cela n'a aucun effet juridique ?

M. Daniel Lenoir. – L'utilité du PEDT est de permettre une continuité entre les différents types d'activité.

M. Frédéric Marinacce. – Le PEDT n'est pas opposable à la CAF, mais on ne peut déroger sur les taux d'encadrement en dehors de son cadre ; la seule pièce justificative, c'est la « déclaration jeunesse et sports » et le nombre d'heures effectuées : c'est le droit commun.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Quelle incidence sur les effectifs ? Des maires auraient vu leur dossier recalé du fait d'un plus grand nombre d'enfants à accueillir.

M. Frédéric Marinacce. – L'éligibilité n'est pas fonction du nombre d'enfants, mais du taux d'encadrement : nous appliquons le code de l'action sociale et de la famille, pas un droit spécifique « de guichet ». Dans l'action sociale que nous conduisons – avec résolution, car c'est bien notre vocation –, nous veillons cependant aux dérives financières, car les dépenses ne sont que très imparfaitement prévisibles, étant fonction d'un grand nombre de facteurs : encadrement, transports, coût des prestations... Nous nous engageons résolument sur un terrain nouveau et comptons sur l'année 2014 pour expérimenter, en particulier un assouplissement des normes ; nous avançons de manière pragmatique.

M. Daniel Lenoir. – C'est la raison pour laquelle, dès mon arrivée à la direction de la CNAF, j'ai demandé une enquête sur les activités périscolaires concernées, pour voir très précisément comment les choses se passent ; nous voulons tenir la qualité et la sécurité de l'offre, tout en évitant une dérive financière par rapport à l'enveloppe de notre convention d'objectifs et de gestion. Il semble que le taux de recours par les parents soit plus fort que prévu : nous devons nous ajuster aux réalités. Le mouvement s'apprend en marchant.

M. Pierre Martin. – J'ai mis en place dès 1995 l'aménagement des rythmes scolaires, mais avec la réforme récente, je peux témoigner de ce que les maires ont été proprement abandonnés : la CAF nous a renvoyés vers la CNAF, où nous n'avons jamais obtenu de réponse ! La dérogation au taux d'encadrement a créé un véritable imbroglio, il faut en sortir le plus vite possible...

Mme Marie-Annick Duchêne. – Les trois heures libérées par la réforme doivent-elles relever nécessairement des normes propres au ministère de la jeunesse et des sports ?

M. Alain Fauconnier. – La CNAF a dû demander à être associée à la réforme pour obtenir un début de concertation avec l'Education nationale : ce simple fait illustre qu'il y a encore bien des progrès à faire ! Pourquoi ne pas associer l'ensemble des acteurs en charge de la jeunesse, Education nationale, Jeunesse et Sports, CAF, en un système cohérent ? Que pensez-vous, par exemple, d'un PEDT commun, et non plus à l'initiative de l'Education nationale ? Ne serait-ce pas plus cohérent, plus clair et plus simple ?

M. Michel Le Scouarnec. – La CNAF va engager des moyens importants pour accompagner la réforme des rythmes scolaires, est-ce que ce sera au détriment de ses autres interventions ? Comment serait-ce possible, alors qu'il en manque déjà tant pour les crèches, par exemple ?

M. Daniel Lenoir. – Sur la durée du COG, le FNAS est abondé de deux milliards d'euros supplémentaires, son montant étant porté à 6,6 milliards d'euros, principalement pour développer l'accueil de la petite enfance, rééquilibrer l'offre entre les territoires, renforcer la médiation et la parentalité : il ne s'agit donc pas de faire moins sur les autres volets de notre intervention. Quant à l'idée d'un seul dispositif, nous sommes tout à fait disposés à l'expérimenter dès le début de l'année prochaine, pour une généralisation éventuelle à la rentrée 2014-2015.

Les contraintes que vous décrivez, liées à l'évolution du droit, pèsent aussi sur la CNAF et sur les CAF ; c'est bien pourquoi nous nous mobilisons pour améliorer le système, en gardant à l'esprit qu'il ne concerne pour le moment qu'un établissement sur cinq à l'échelle nationale.

Nos critères, enfin, sont publics, ils sont consultables sur notre site – et nous sommes tout à fait convaincus que la transparence est nécessaire à toute administration moderne. Nous avons publié un document sur l'application de la réforme des rythmes scolaires, lui aussi public, et nous allons continuer à travailler pour améliorer la situation à la rentrée prochaine.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Nous devons faire le point à l'issue des travaux du groupe de travail, mais je peux d'ores et déjà vous dire que ces documents sont méconnus, nous l'avons encore constaté lors du congrès des maires de France... Je vous remercie.

Audition de Mme Françoise Moulin-Civil, présidente du comité de suivi de la réforme des rythmes scolaires

Mme Françoise Moulin-Civil, présidente du comité de suivi de la réforme des rythmes scolaires. – Je vous remercie de me donner l'opportunité d'évoquer les grandes lignes du rapport du comité de suivi de la réforme des rythmes scolaires. Ses membres en ont débattu hier et il doit être présenté au ministre de l'Education nationale dans quelques jours.

Installé en avril dernier pour deux ans, bien en amont de la mise en œuvre effective de la réforme des rythmes scolaires, le comité de suivi s'est penché sur les avant-projets, voire les projets éducatifs de territoires (PEDT). Il comprend vingt membres qui représentent l'ensemble des acteurs du monde éducatif partenaires de cette réforme. Il rassemble ainsi, outre des cadres de l'Education nationale, des enseignants, des membres des deux grandes fédérations de parents d'élèves, la Caisse nationale des allocations familiales

(CNAF), des représentants des collectivités locales, du ministère de la jeunesse et des sports, un animateur, ainsi que deux experts : le pédopsychiatre Marcel Rufo et le chronobiologiste François Testu.

Le comité se réunit une fois par mois et conduit des visites de terrain depuis septembre dernier. Il analyse également les avant-projets éducatifs des territoires avant leur mise en œuvre et auditionne des personnalités qualifiées. Il a également connaissance des données hebdomadaires, collectées par la direction générale de l'enseignement scolaire (Dgesc) depuis les académies qui permettent d'évaluer, en temps réel, la mise en œuvre de la réforme. À partir de janvier, le comité devrait se saisir, à l'initiative de ses membres, de thématiques transversales, comme les maternelles et l'impact pédagogique de la réforme. La lettre de mission qui nous a été adressée par le ministre nous assigne comme tâches le suivi de la réforme, la prestation de conseils auprès des municipalités et la formulation de préconisations et de recommandations destinées à en améliorer la mise en œuvre.

Le comité doit remettre un rapport sur une base semestrielle. Le premier rapport du comité, remis en juillet dernier, consistait en un bilan d'étape de la mise en œuvre de la réforme et contenait la recension des travaux conduits, ainsi que l'analyse des premiers projets éducatifs de territoires. Le second rapport, qui doit être présenté au Ministre le 20 décembre prochain, comprendra, quant à lui, des recommandations précises.

Une réelle évolution a été constatée depuis septembre, début effectif de la mise en œuvre de la réforme. Un consensus croissant sur l'intérêt de la réforme s'est dégagé, y compris parmi les enseignants qui ont pu initialement s'inquiéter de la méthode suivie. Certes, le comité de suivi a constaté que l'organisation matérielle avait pu rencontrer des difficultés initiales. À cet égard, le rapport devrait distinguer ce qui relève de l'organisation du temps scolaire proprement dite et de ses conséquences sur les enseignements, de ce qui relève des transitions vers les activités périscolaires et de leur organisation matérielle.

Les difficultés éprouvées lors des deux premiers mois de mise en œuvre de la réforme semblent, d'ailleurs, avoir été aplanies, à en juger par les informations qui sont remontées jusqu'au comité.

J'en viens à présent aux trois grands points que développe le rapport bientôt remis au ministre. Dans la première partie du rapport est examinée la traduction sur le terrain des ambitions éducatrices et pédagogiques de la réforme. Des bonnes pratiques, qui ne sont pas toujours transférables, ont été identifiées et une réflexion est actuellement engagée sur la programmation des apprentissages et les pratiques pédagogiques, ainsi que sur les temps de l'enfant. Les ambitions de la réforme transcendent très largement les murs de l'école pour concerner un grand nombre de projets politiques et pédagogiques. D'ailleurs, certaines municipalités avaient déjà, bien avant la réforme, élaboré des parcours éducatifs cohérents assurant la continuité entre activités scolaires et périscolaires.

Dans cette même partie, le rapport aborde, d'autre part, la question des maternelles, point de crispation majeur pour la réforme, sur laquelle la Dgesc a produit en octobre dernier un texte destiné, via les rectorats, aux enseignants. Le comité de suivi a pu amender ce texte avant sa diffusion.

Trois recommandations principales, qui sont en cours de finalisation, ponctuent la fin de cette partie. La première rappelle la nécessité de mettre en valeur la nouvelle organisation du temps scolaire et de recentrer le débat sur la dimension pédagogique de la

réforme et les gains en termes d'apprentissage qu'elle génère. La deuxième invite à réfléchir à l'application, de manière globale, de la réforme en évitant la segmentation des acteurs qui sont mobilisés. La troisième recommandation reprend à son compte les préconisations de la Dgesco sur les classes maternelles que nous venons d'évoquer.

La seconde partie du rapport, qui traite de la coordination entre les dimensions politiques et opérationnelles de la réforme, aborde la question des partenariats. En effet, la mise en œuvre de la réforme a été grandement facilitée dans les territoires qui connaissaient déjà la conduite de politiques partenariales. Le rapport rappelle ainsi la nécessité de conduire le recensement des acteurs mobilisables pour la réussite de la réforme et il met en exergue des bonnes pratiques, comme l'élaboration de schémas de coordination et l'instauration d'organes de concertation, tout en accordant une place importante à l'évaluation dans la réussite des projets éducatifs de territoire. L'information des familles, quelque peu négligée au début de la réforme, apparaît au comité comme essentielle et il est recommandé aux rectorats d'en améliorer la qualité. Enfin, le comité insiste sur la qualité du recrutement et de la formation des intervenants.

La troisième partie du rapport porte sur le passage du temps scolaire au temps périscolaire dans le cadre de la réforme qui laisse une grande liberté pour l'organiser. Un premier état des lieux de l'organisation du périscolaire en fonction des réalités locales est ainsi dressé. Là encore, une grande diversité de situation a été constatée par le comité, que ce soit en matière de variation des aménagements horaires, de diversification et de rationalisation de l'offre des activités selon les communes ou de l'investissement dans la pause méridienne. Certaines communes rurales ont d'ailleurs fait preuve d'innovation, en mutualisant notamment leurs moyens, pour répondre aux objectifs de la réforme.

Le comité s'est également penché sur les transitions entre temps scolaire et périscolaire qui ne doivent pas automatiquement se succéder, mais qui peuvent donner lieu à une sorte de « temps de transition » éventuellement susceptible de faire l'objet de protocoles écrits où sont clairement identifiées les responsabilités des acteurs scolaires et périscolaires. Les enseignants, notamment les directeurs d'école, les collectivités locales et les intervenants, qu'ils soient eux-mêmes des enseignants, des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) ou des personnels extérieurs, doivent être à cet égard mobilisés. La question des locaux peut s'avérer difficile dans certaines communes rurales isolées où les activités périscolaires sont conduites, faute de place, dans la salle de classe qui devient un local commun, ce qui implique d'instaurer un dialogue entre l'ensemble des personnes qui y interviennent.

Les recommandations de cette troisième partie, qui viennent d'être validées par le comité de suivi, portent sur ces transitions et le soutien qui doit être apporté aux territoires qui connaissent des difficultés dans la mise en œuvre de la réforme.

Mme Catherine Troendle, présidente. – Madame le Recteur, nous vous remercions de la confiance que vous nous avez témoignée en nous présentant les différentes parties de votre rapport.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Parmi les axes de la réforme que vous avez évoqués, l'ambition éducatrice et pédagogique n'a pas été assez mise en avant, ce qui n'a pas manqué de troubler les parents. Promouvoir une telle vision implique de s'interroger sur les relais, à l'échelle territoriale, pour l'expliquer aux parents. L'accompagnement des enseignants dans la mise en œuvre de cette révolution pédagogique est également lacunaire et

inégal selon les situations. À cet égard, les inspecteurs pourraient accompagner et favoriser cette nouvelle organisation de l'enseignement. S'agissant des maternelles, dont le fonctionnement est moins scolaire que les classes primaires, la réforme ne semble pas viser directement l'amélioration des conditions d'apprentissage qu'il faut cependant renforcer. Mais comment s'y prendre ?

En outre, certaines collectivités, qui ont déjà innové en matière d'organisation du temps scolaire, s'interrogent sur les modalités de leur adaptation aux règles posées par la réforme. La souplesse qu'elle préconise peut-elle aller jusqu'à reconnaître comme valables les aménagements déjà opérés ?

Mme Françoise Moulin-Civil. – La réforme a toujours été présentée comme celle des rythmes scolaires et le comité a eu raison de consacrer la première partie de son rapport à cette question. Il faut que le travail d'information, notamment auprès des parents d'élèves, soit structuré et densifié au niveau de chaque académie. Les responsables académiques, y compris les inspecteurs de circonscription qui sont en contact permanent avec les élus, doivent être mobilisés. Les résultats désastreux de l'étude Pisa devraient nous conduire à considérer comme prioritaire la pédagogie. La mobilisation des enseignants pour cette tâche de diffusion des principes de la réforme auprès du public concerné est essentielle.

Je me félicite qu'une partie du rapport soit consacrée à la formation des enseignants qui connaît une mutation sans précédent et dont les effets requièrent de la durée pour être évalués. De la même manière, parvenir à plus d'équité scolaire et atteindre de meilleurs résultats en termes d'apprentissage des fondamentaux est une entreprise de longue haleine.

La recension par les médias des difficultés engendrées par la mise en œuvre de la réforme, que retrace d'ailleurs le rapport du comité, a occulté son fondement pédagogique, qui est de renforcer les apprentissages en prenant en compte les capacités de concentration des élèves.

Le Conseil supérieur des programmes (CSP) va proposer la redéfinition des apprentissages premiers dispensés au sein des maternelles, afin d'assurer leur adéquation avec les capacités d'attention et de concentration des enfants en bas âge qui y sont scolarisés. En outre, la relance de la scolarisation des enfants de moins de trois ans, qui contribue à leur socialisation et à leur épanouissement, constitue un facteur d'équité scolaire.

S'agissant de la souplesse que laisse le décret en matière d'organisation du temps périscolaire, une dérogation peut être accordée si la demande est appuyée sur un projet éducatif de territoire (PEDT) cohérent et soutenu par l'ensemble des acteurs concernés. Une telle démarche ne devrait pas essuyer de refus *a priori* et le comité de suivi préconise une approche souple par territoire, dans les limites des dispositions de la réforme.

Mme Colette Mélot. – Je souhaite revenir sur l'inégalité des territoires face à la réforme que le ministre souhaite voir appliquée à l'ensemble du pays. Les difficultés auxquelles doivent faire face les collectivités rurales, en matière notamment de recrutement et de locaux, sont sans commune mesure avec celles des zones plus urbaines et ce, au détriment des enfants. A ces difficultés structurelles s'ajoute le coût induit pour les collectivités locales. Afin d'assurer l'égalité des territoires devant la réforme, le ministère de l'Education nationale n'aurait-il pas dû prendre en charge les coûts générés par le périscolaire afin de proposer une offre identique sur l'ensemble du territoire national ?

S'agissant des maternelles, qui organisent déjà un grand nombre d'activités d'éveil, n'aurait-il pas mieux valu alléger la journée scolaire et ne pas imposer d'autres activités qui s'avèrent, finalement, superfétatoires ?

Mme Dominique Gillot. – Je partage l'opinion du comité de suivi sur l'évolution enregistrée depuis l'adoption de la réforme et sa mise en œuvre progressive par l'ensemble des acteurs de la communauté éducative. La mobilisation des enseignants pour assurer la diffusion des principes de la réforme auprès des parents suscite cependant ma perplexité. Ne pensez-vous pas que les enseignants ont plutôt vécu la réforme avec une certaine appréhension et ont, par conséquent, plutôt alimenté une relative circonspection des familles ? Les enseignants, faute de la préparation et de la formation idoines, n'ont-ils pas vécu l'arrivée d'intervenants extérieurs comme une intrusion dans leur domaine d'activité ?

Par ailleurs, la situation des maternelles a suscité un grand nombre d'opinions, parfois erronées, du fait de l'effervescence médiatique sur des sujets comme la suractivité des enfants. Même si un tel constat peut s'avérer abusif, certains enseignants, de maternelle ou d'école élémentaire, m'ont cependant alertée sur les conséquences des nouvelles activités qui sont, pour les enfants, une source de fatigue. En outre, dans l'attente d'une nouvelle circulaire précisant le contenu des programmes, certains d'entre eux se sentent obligés de respecter les dispositions fixées par le précédent ministre de l'Education nationale qui ne sont plus d'actualité. Pourriez-vous inclure cette remarque parmi les préconisations de votre rapport ? Peut-être pourrait-on profiter de la diffusion attendue en janvier prochain de nouvelles circulaires pour satisfaire les besoins exprimés en matière de clarification de programme et des responsabilités relatives à la transition entre activités scolaires et périscolaires. Une telle démarche contribuerait au dialogue entre les acteurs scolaires et périscolaires voués à collaborer.

M. Alain Fauconnier. – Je souhaiterais revenir sur la vision idéalisée de l'école de demain dans laquelle les activités scolaires et périscolaires s'articuleraient de manière harmonieuse. Une telle image relève, pour le moment, d'une vue de l'esprit et je crains qu'une tendance, qui consiste à scolariser le périscolaire, se dessine peu à peu. Mais si je souhaite que les activités périscolaires entrent pleinement en cohérence avec la formation scolaire, je suis conscient qu'une telle évolution peut s'avérer une épreuve pour les enseignants.

J'aurai deux questions. La première concerne le positionnement des ATSEM qui sont des gens très attachés aux enfants et dont le rôle gagnerait à être clarifié du fait de l'entrée en vigueur de la réforme. Je m'interroge également sur l'évolution de l'absentéisme en classe de maternelle les mercredis matins.

Mme Françoise Moulin-Civil. – S'agissant de l'inégalité des territoires devant la réforme, je dois reconnaître qu'une réforme, pour exister comme telle, se doit d'être appliquée sur l'ensemble du territoire national et qu'une grande latitude est toutefois laissée aux territoires pour répondre à ses objectifs. En revanche, le bénéfice de la réforme, en termes d'apprentissage et de formation, reste le même partout et concerne tous les enfants dès lors qu'est améliorée l'organisation du temps scolaire ! En outre, alors que l'offre périscolaire, qui préexistait à la réforme, n'a jamais été uniforme à l'échelle du pays, la réforme a le mérite d'offrir bel et bien une offre périscolaire à tous les enfants.

Les coûts médians induits par la mise en œuvre de la réforme ont été estimés par l'Association des maires de France (AMF) à 150 euros par élève. Certaines communes

rurales, notamment dans l'Académie de Dijon où 16 communes ont mutualisé leur offre périscolaire, peuvent abaisser le niveau de ces dépenses. Il convient également d'aller au-delà de cette estimation en la rapportant au budget de la commune concernée car, pour certaines communes, placées dans une situation budgétaire délicate, une telle dépense peut s'avérer lourde !

L'allégement de la journée scolaire dans les classes maternelles est bel et bien un objectif de la réforme. S'il faut laisser les enfants se reposer, encore faut-il, dans certains cas, convaincre les parents du bien-fondé d'une telle démarche, car ceux-ci n'hésitent parfois pas à les surcharger d'activités au-delà du temps passé à l'école. La réflexion sur les temps scolaire et périscolaire doit ainsi inclure le temps passé au sein des familles.

Il faut par ailleurs laisser aux enseignants, dont certains peuvent être réticents, le temps de s'approprier le contenu d'une réforme qui bouscule leurs habitudes de travail et modifie l'organisation du temps scolaire. Rappelons cependant que le passage à la semaine de quatre jours, intervenu en 2008, a suscité l'opposition de l'ensemble des enseignants de l'époque. Les formations des enseignants, qui se déroulent généralement les mercredis après-midi, fournissent l'occasion d'un accompagnement dans la mise en œuvre de la réforme.

Sur la fatigue des élèves, je vous recommande d'auditionner le chronobiologiste François Testu pour lequel « la fatigue n'existe pas chez les enfants » ! Au-delà de cette expression qui peut susciter la polémique, c'est l'ensemble des facteurs qui concourent à fatiguer les enfants qui doit être pris en compte, et pas seulement le temps passé dans les activités scolaires ou périscolaires. D'ailleurs, notre rapport consacre un chapitre aux prochains programmes de maternelle, devançant quelque peu le CSP qui doit rendre ses conclusions au ministre en février prochain. Les programmes de maternelle devraient être allégés et contribuer à l'éveil des enfants et ce, de la petite à la grande section ! Il ne s'agit pas d'apprendre à lire et à écrire à la maternelle même s'il arrive que les familles le demandent !

L'application à la lettre des programmes n'est pas très courante, car l'adaptation aux enfants a toujours été préconisée. La mobilisation des corps d'inspection est également nécessaire sur cette question.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Je suis heureuse de vous entendre mentionner ce point qui demande également de repenser la formation des inspecteurs, dans la mesure où leur rôle a évolué ces dernières années et relève désormais davantage de l'encadrement d'équipes que de l'évaluation pure et simple !

Mme Françoise Moulin-Civil. – Une réflexion est engagée, depuis un certain temps déjà, sur cette question. Sur ces vingt dernières années, le travail des corps d'inspection territoriaux a connu une réelle mutation qui s'est d'ailleurs soldée par un alourdissement des tâches qu'ils assument !

Toute réforme porte en elle une vision idéale, je vous l'accorde. La crainte d'une scolarisation du périscolaire a été relayée par les enseignants jusqu'au comité de suivi. Ceux-ci craignent que le périscolaire soit investi par une dimension pédagogique croissante et je comprends leur inquiétude.

Le comité a également été saisi de la situation des ATSEM qui sont des adultes référents pour les enfants dans les temps scolaires et périscolaires. Le comité n'a pas encore de réponse sur cette question.

S'agissant de l'absentéisme, l'organisation des classes le mercredi matin suscite des avis divergents. Le comité de suivi vient de demander à la Dgesco d'enquêter sur ce phénomène.

Mme Catherine Troendle, Présidente. – Madame le recteur, il m'incombe, au nom de la mission, de vous remercier à la fois de l'exhaustivité de vos réponses et de la confiance que vous nous avez témoignée en nous exposant, de manière anticipée, les grandes parties du rapport destiné au ministre de l'Education nationale.

Mercredi 8 janvier 2014

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, présidente -

Audition de responsables syndicaux représentant les enseignants et les inspecteurs de l'éducation nationale

La mission procède tout d'abord à l'audition de représentants de syndicats enseignants et des inspecteurs de l'éducation nationale.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Un dialogue fécond naît de la confrontation de tous les points de vue. Nous auditionnons aujourd'hui des représentants syndicaux de l'enseignement, public et privé, ainsi que des représentants syndicaux de l'inspection de l'éducation nationale. Lors d'une deuxième table ronde, nous entendrons les parents d'élèves.

M. Stéphane Crochet, secrétaire national du syndicat des enseignants (SE-UNSA). – La réforme des rythmes scolaires poursuit deux objectifs qui sont aussi les nôtres. La semaine scolaire comptera désormais cinq matinées d'enseignement, le matin étant propice aux apprentissages, notamment chez les élèves les plus fragiles. Elle ouvre des espaces supplémentaires pour des activités péri-éducatives, particulièrement utiles, là aussi, aux élèves de milieux défavorisés.

Notre syndicat juge donc favorablement la réforme. Néanmoins, celle-ci soulève des difficultés ; il faut les regarder en face et les traiter. D'abord, elle bouscule des habitudes ancrées depuis des décennies : ainsi des horaires, qui varieront selon les écoles – et même selon les jours, au sein de chaque école. Un autre problème est que le temps périscolaire n'est pas à la charge de l'éducation nationale mais qu'il occupe d'anciens créneaux horaires de l'école.

La mise en œuvre est fondamentale et la nouvelle organisation se décide au niveau local. Les acteurs de terrain doivent s'approprier la réforme, dépasser les craintes et les appréhensions, imaginer une nouvelle organisation, savoir ce qu'il est possible de faire. Une autre difficulté tient à la multiplicité des acteurs : enseignants, parents, pouvoirs publics et collectivités locales dans leur diversité. Les partenaires doivent oublier les modèles préétablis pour innover. Parmi les difficultés, il y a aussi le coût, et les ressources humaines – il faut beaucoup d'intervenants. Enfin, la nouvelle organisation de leur temps de travail a un impact sur la vie personnelle des enseignants. Dans une profession largement féminisée, cinq jours de présence au lieu de quatre ont des répercussions...

Après quelques mois, on ne saurait tirer des leçons définitives ni établir un bilan, mais l'observation sur le terrain montre qu'il faut du temps aux partenaires pour s'accorder. La mise en route, à la rentrée, a été lente. Je voudrais aussi attirer l'attention sur l'école maternelle : comment prétendre y reproduire sans adaptation ce qui a été prévu pour le primaire ?

Il apparaît que la semaine de quatre jours et demi amène un climat scolaire apaisé. Un temps plus long est consacré aux apprentissages. Quant au temps périscolaire qui suscitait bien des doutes, les usagers y trouvent finalement grand intérêt. La professionnalisation des intervenants est essentielle, car il ne s'agit pas de garderie !

On voit émerger le souci d'une meilleure articulation des temps scolaires et périscolaires. Elle n'est pas encore parfaite, est-il nécessaire de le préciser ? Il faut que l'institution accompagne la mise en place de la réforme, que la communication se renforce en direction des familles qui ne sont pas préparées à la nouvelle organisation, comme on l'a vu à la rentrée dernière. Il faut également dégager du temps pour que les équipes puissent construire les projets, les horaires, l'articulation des temps, les contenus.

Veillons à la qualité du dialogue entre les acteurs et bien des malentendus et blocages disparaîtront.

Penchons-nous avant tout sur des aspects très concrets, qui fait quoi à quelle heure et dans quels locaux, etc. Le directeur d'école devrait se voir allégé de certaines tâches administratives, au moins à la rentrée, car il est très sollicité.

L'articulation de la vie professionnelle et familiale des enseignants est plus difficile à présent : les temps partiels doivent être accordés facilement.

Aujourd'hui, il faut nous concentrer sur la concordance des temps ; ensuite, cependant, nous devons revenir au contenu des projets éducatifs territoriaux, pour leur donner plus de corps et de vie.

M. Patrick Roumagnac, secrétaire général du syndicat de l'Inspection de l'éducation nationale (SIEN-UNSA). – La question des rythmes scolaires est un aspect phare, mais un aspect seulement, de la refondation de l'école. Si l'on dissocie la présente réforme de cette grande ambition, elle n'aura pas les effets attendus. Dans le passé, cinq matinées donnaient-elles des résultats plus satisfaisants que les quatre en vigueur actuellement ? Les rythmes ne font pas tout. Il faut redonner du sens et restaurer la confiance en l'école, dans une relation qui inclue les élèves, les familles, les collectivités, les administrations. Car il n'y a pas de séparation entre l'enfant et l'élève. Cette idée est illusoire. L'enfant arrive le matin à l'école avec son univers familial, il ramène chez lui le soir ses difficultés à l'école. Quittons cette vision morcelée pour une vision globale, en comprenant que le regard d'un animateur périscolaire a autant d'importance et de valeur que le regard des enseignants ou de la famille.

La modification des rythmes scolaires ne suffira pas à améliorer la réussite scolaire. Si c'était aussi simple, nous le saurions.

La loi de refondation comporte le projet éducatif territorial (PEDT) : il instaure une dynamique de co-construction, dans une logique partenariale. Or, ces plans ne sont obligatoires qu'en cas de dérogation au temps scolaire classique ou au taux d'encadrement.

L'une des priorités selon nous est d'approfondir ces projets pour en faire de vrais outils de pilotage. Selon les territoires, selon qu'ils constituent des milieux urbains sensibles ou favorisés, ou des milieux de montagne, les réponses ne peuvent que varier. La souplesse sera déterminante. L'autoritarisme n'a pas sa place ici, ni le formalisme que l'institution pourrait imposer pour neutraliser l'initiative locale.

L'intervention des inspecteurs doit, dans cet esprit, relever de l'accompagnement, non du contrôle. Les inspecteurs sont prêts à participer à cette dynamique. Ils l'ont montré. Il faut améliorer la souplesse pour que la loi accomplisse toutes ses ambitions.

M. Frédéric Sève, secrétaire général du Syndicat général de l'éducation nationale CFDT (SGEN – CFDT) - Le bilan ne peut être que partiel et provisoire, comme la réforme elle-même.

La réforme était attendue et elle est absolument nécessaire. Mais pas suffisante. Elle doit s'accompagner d'une refonte de la formation continue, or nous en sommes loin. L'enjeu était de redonner du temps aux apprentissages. Il fallait articuler les temps de l'enfant, non seulement au cours de la semaine, mais au sein de chaque journée. Ce qui est en jeu ici, c'est l'élaboration d'un service global de l'accueil éducatif des enfants, incluant tous les acteurs, enseignants, collectivités, familles.

Cette réforme a suscité des problèmes. En effet, elle est intervenue après une période – je ne fais pas allusion à la mandature précédente, cela dure depuis plus de cinq ans – où la profession s'est sentie malmenée, mal considérée, victime d'iniquités. Dès lors, toute nouvelle réforme cristallise ce sentiment. Mais la mise en œuvre a aussi posé des problèmes très concrets, cruciaux, comme par exemple le partage des responsabilités. Il n'y aura pas de solution uniforme nationale. Mieux vaut organiser un dialogue de qualité à l'échelon où les problèmes se posent. Aucun décret ministériel ne comblera l'absence de concertation au niveau local. Environ 20 à 25 % des communes ont appliqué la réforme en 2013 : partout où celle-ci est couronnée de succès, elle a été précédée par une intense concertation.

Nous souhaiterions réduire encore la durée des apprentissages scolaires. Il faut aussi parvenir à une meilleure différenciation selon les âges, réfléchir au calendrier scolaire, étendre la réflexion aux rythmes du second degré, comme le réclame l'Union nationale lycéenne (UNL).

Une meilleure ingénierie serait utile aux communes. Nous participons au comité de suivi et constatons leurs besoins. Elles se tournent vers les associations de maires pour faire connaître leurs attentes. Je signale aussi qu'en France, les différentes entités publiques peinent à travailler ensemble : une meilleure coopération autour d'un même objectif n'est-elle pas possible ?

Enfin, notre revendication fondamentale concerne l'exigence de dialogue social – enseignants, personnel municipal, intervenants extérieurs en milieu scolaire. Cela implique une redéfinition de la mission des directeurs d'école qui jouent, de fait, un rôle bien supérieur à celui qui leur est reconnu dans les textes. Ce sont des chefs d'équipe. La fonction de direction n'est pas une tâche en sus de l'enseignement, ni un chaînon administratif, mais un vrai métier.

De plus, l'école n'ayant pas de personnalité juridique, les décisions la touchant sont prises en dehors, loin du collectif de travail. Il faut y remédier.

M. Bruno Lamour, secrétaire général de la Fédération Formation et Enseignement Privés (FEP – CFDT) - La FEP-CFDT s'est engagée en faveur de la réforme. Nous partageons les constats exposés jusqu'à maintenant. Nos collègues enseignants ont été usés par des années de flottement. « Sans nous » répondent-ils à présent à toute proposition pour changer l'école.

L'enseignement privé sous contrat représente 5 300 écoles environ, dont 4 717 établissements catholiques. Moins de 10 % ont appliqué la réforme, et peu sans doute la mettront en œuvre à la rentrée prochaine : les établissements sous contrat ne sont pas tenus de l'appliquer. Leur frilosité est liée à la crainte que cette nouvelle organisation ne fasse fuir les familles. Ils parient même que la réforme fera des mécontents dans le public, ce dont le privé profitera. A cela s'ajoute un refus, par principe, d'entrer dans des dispositifs municipaux, et les relations sont parfois tendues entre écoles privées et communes. Les responsables d'établissements invoquent une insuffisance du fonds d'amorçage : est-ce un prétexte ?

Pour nous, défendre la réforme auprès du personnel est parfois difficile : nous avons l'impression de ramer à contre-courant. Lorsque nous réussissons à établir un dialogue, nous parvenons souvent à convaincre. Mais comme les enseignants du privé n'ont pas été associés aux travaux préparatoires, contrairement à leurs collègues du public, ils sont plus réceptifs aux discours des détracteurs de la réforme.

Les enseignants constatent pourtant eux-mêmes un climat plus apaisé à cette rentrée, ce qui est bénéfique pour les apprentissages.

En ce qui concerne les conditions de travail et les conséquences sur la vie personnelle des enseignants, le bilan est plus mitigé. Les personnes ont l'impression de ne pas avoir été écoutées en amont. C'est dommage.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – L'UNSA a fait état d'une féminisation de l'enseignement. Nous ne le constatons pas parmi vous !

Vous estimez tous que cette réforme est fondée, et vous ne tombez pas dans le piège : vous êtes conscients qu'il s'agit seulement d'une étape dans la refondation de l'école. Le système médiatique, lui, s'est focalisé sur les difficultés... Vous adhérez aux objectifs mais appelez en fait à une révolution culturelle dans l'éducation nationale.

C'est une révolution culturelle pour les inspecteurs également ! Les traditions sont bousculées. Les enseignants, comme les mairies – certaines très démunies – ont besoin d'être accompagnés pour construire les projets éducatifs territoriaux. Or le concours des inspecteurs de l'éducation nationale varie selon les territoires. Je m'adresse à leurs représentants ici : quelles sont vos réflexions sur l'avenir de votre métier ? Comment pouvez-vous passer d'une culture du contrôle et de l'ordre à une culture de la souplesse et de l'accompagnement ? Quel modèle nouveau proposez-vous pour les fonctions de directeur d'école ? Posez-vous la question du statut ?

Est-il possible, comme dans certains pays, de moduler les heures d'enseignement entre les différents niveaux ? Vous déplorez de n'être pas assez associés à la réforme : est-ce au niveau du ministère que se situe le problème ?

Il y a aussi un défaut de communication en direction des parents. C'est une mission qui incombe au directeur d'école. Comment concevoir une bonne communication pour susciter l'adhésion ?

M. Patrick Roumagnac. – Ces questions sont interdépendantes. Le positionnement des inspecteurs dépend du statut du directeur, qui lui-même dépend du statut de l'école. Seule une réforme ambitieuse peut apporter des réponses.

On ne refondera pas l'école sans refonder l'encadrement de l'école. Les habitudes dont nous avons héritées ont leurs limites, en atteste la place de notre système éducatif dans les classements internationaux.

Nombre d'enseignants ont des pratiques remarquables, vous le savez. Pourtant, les résultats déçoivent. C'est donc qu'il faut transformer le système. La formation du personnel d'encadrement – chefs d'établissements, directeurs – doit être réformée. Les inspecteurs doivent se mettre davantage au service des collectivités, rompant avec leur longue habitude de ne concevoir leur rôle qu'en rapport à l'éducation nationale. Nous devons nous mettre au service de la réussite des élèves. Faut-il développer une différenciation des temps scolaires selon les niveaux de classe ? Je crois que oui.

Mme Laëtitia Barel, déléguée nationale, SE-UNSA. – L'évolution du métier de directeur n'est pas dissociable de celle du fonctionnement de l'école. Les tâches des directeurs d'école se sont multipliées et amplifiées. Le lien avec la commune implique des échanges, de la médiation, bref, du temps. Nous souhaitons la création d'un statut d'emploi permettant aux directeurs d'assurer pleinement leurs fonctions. Il faut bien sûr leur donner des moyens supplémentaires. Ce qui ne veut pas dire reproduire dans le premier degré ce qui se fait dans le second. Tout est à inventer. Il serait bon de réaliser d'abord des expérimentations dans quelques établissements disposant d'effectifs importants.

La communication auprès des parents pêche parfois. Ceux-ci ont pu manquer d'information, ce qui est anxiogène... Une communication concertée avec les collectivités devrait viser à faire comprendre aux parents le sens de la réforme, au-delà des modifications horaires : ainsi pourront-ils s'emparer de cette réforme et se l'approprier.

M. Frédéric Sève. – Notre syndicat comporte aussi des inspecteurs. Vous avez indiqué que leur implication était inégale sur le territoire. Tant qu'ils seront considérés comme un maillon d'une chaîne hiérarchique qui part de la rue de Grenelle et aboutit dans la France profonde, il leur sera difficile de prendre des initiatives ! Il y a eu déconcentration de l'école, mais on est resté dans un système de pilotage à distance, centralisé. Donner aux acteurs locaux des responsabilités, c'est aussi accepter que les choses ne se passent pas exactement de la même manière partout. Comment l'éducation nationale considère-t-elle ses cadres ? Les représentations ont changé, y compris au sein des syndicats, qui voient désormais le cadre comme un salarié à défendre comme les autres, non plus comme un représentant du « grand capital ». Celui qui a des responsabilités doit bénéficier d'un statut et de moyens appropriés. Les instances collégiales destinées à l'accompagner manquent à l'école primaire. Il faut les créer. Car un conseil d'administration, des conseils de classe, c'est un confort pour l'exercice des fonctions de directeur. En revanche, reconnaître la spécificité du métier de directeur ne nécessite pas de créer un corps spécifique.

La formation des directeurs et des enseignants doit évoluer puisque l'école évolue. Traditionnellement, c'est l'école qui forme ses propres cadres. Cette formation ne devrait-elle

pas être prise en charge par les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) en cours de création ? Faut-il un statut de l'établissement scolaire ? Oui ! Une marge d'autonomie serait bienvenue, non pour le directeur seul mais pour le collectif de travail, qui y gagnerait en autorité et en légitimité. Après tout, l'autonomie des universités ne choque personne depuis le Moyen-Âge ! Enfin, différencier les volumes horaires selon les niveaux de classe est effectivement souhaitable, en dissociant le temps scolaire des élèves et le temps des enseignants – les heures dégagées par les maîtres du CP pourraient être consacrées à d'autres tâches.

M. Bruno Lamour. – Pour la modulation des heures d'enseignement, nous répondons oui ! Nous ne sommes pas attachés à une conception figée du décret n° 50-581 du 25 mai 1950 qui a fixé les durées maximums de service hebdomadaire du personnel enseignant. Nous souhaitons simplement que les missions et le temps de travail des enseignants soient précisément définis. Ce qui manque, c'est un dialogue social véritable. Quant à la communication, c'est un sujet délicat. Dans l'enseignement privé, c'est le chef d'établissement qui devrait en être le vecteur principal. Or, ce n'est pas le cas. La communication se fait au niveau national.

Nous nous sommes engagés en faveur de la réforme. Cependant, le secrétaire général de l'enseignement catholique peut inviter, mais non contraindre, les établissements à la mettre en œuvre. Il faut interroger le rôle des pouvoirs publics. Prenons garde à une prudence ou un attentisme qui pourraient avoir des conséquences néfastes ; le fossé entre enseignement public et privé qui se comble actuellement pourrait s'élargir à nouveau.

M. Ronan Kerdraon. – J'ai travaillé dans l'enseignement privé, dans le secondaire. Je comprends que vous demandiez plus de souplesse et un droit à l'initiative locale. Je me retrouve dans vos analyses. Et c'est pourquoi j'ai choisi d'attendre 2014 pour mettre en place la réforme. Il est effectivement essentiel d'associer tous les acteurs. Nous avons formé un comité de pilotage qui s'étend aux inspecteurs et aux délégués départementaux de l'éducation nationale. Il se transformera ultérieurement en comité de suivi.

M. François Fortassin. – Je perçois cette réforme comme profondément républicaine, ce qui me plaît. Mais je n'ai pas entendu ce mot aujourd'hui, pas plus que le mot « laïcité ». Je le regrette ! Les directeurs sont de compétence très variable : certains ne le sont devenus que pour échapper à leur classe et aux élèves... Les modalités de recrutement sont à revoir.

Mme Colette Mélot. – Que penseriez-vous d'une séparation entre école maternelle et école élémentaire du point de vue des rythmes ?

N'est-il pas inopportun de parler de temps périscolaire en maternelle, où l'on organise déjà des activités d'éveil et où les enfants, l'après-midi, font d'abord la sieste ?

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Je m'associe à cette question.

M. Jacques Legendre. – Vos organisations syndicales soutiennent la réforme. Pourtant, de nombreux enseignants ont défilé à Paris pour s'y opposer. Comment l'expliquez-vous ?

M. Michel Le Scouarnec. – Enfant et élève : sur cette question, nous avons régressé. Autrefois, l'instituteur surveillait la cantine, la récréation, l'étude... Il voyait l'enfant

ailleurs que dans la salle de classe. A ce propos, les classes de découverte existent-elles encore ? J'ai emmené des élèves dans de tels séjours, qui sont des expériences extraordinaires et qui provoquent des métamorphoses et entraînent des réussites inattendues. Il faudrait évaluer leur impact, ainsi que celui de la mixité sociale. Les rythmes scolaires ne sont pas le seul levier d'amélioration de notre système.

M. Jean-Claude Carle. – Il y a consensus sur la nécessité de modifier les rythmes scolaires. Pourquoi alors est-ce si difficile à faire ?

M. Stéphane Crochet. – Parler des rythmes scolaires, c'est tirer un bout de ficelle et finalement dévider une longue pelote...

Nombre d'attaques contre cette réforme l'accusent d'augmenter les inégalités. Nous n'y souscrivons pas.

Il est difficile d'évaluer la qualité des activités périéducatives, d'établir une hiérarchie entre elles. Les communes qui ont décidé d'appliquer la réforme dès cette année ont adopté une démarche militante, elles veulent aussi montrer qu'elles ont fait le bon choix, elles présentent donc des activités séduisantes aux familles. Or, le violoncelle et le poney par exemple, qui peuvent être des activités extrascolaires, ne sont pas forcément les activités périscolaires les plus profitables. Il importe de proposer aux enfants les activités auxquelles ils n'accéderaient pas ailleurs. Tout l'enjeu de cette réforme renvoie aux principes républicains.

Il faut maintenir une distinction claire entre maternelle et primaire. C'est le contraire qui est à l'œuvre depuis la précédente législature. On a d'abord voulu plaquer sur l'école primaire le fonctionnement du collège, alors que le maître dans sa classe module les activités et les enseignements selon les besoins. Et maintenant, on prétend imposer à la maternelle le nouveau fonctionnement du primaire, ce qui conduit, en toute absurdité, à réveiller les petits pendant leur sieste pour passer au temps périscolaire ! L'école maternelle savait pourtant mieux que les autres cycles appréhender l'enfant dans sa globalité. Dans le passé on ne se posait pas la question de savoir si une activité relevait du scolaire ou du périscolaire ! Revenons au bon sens.

Là où l'on s'est entendu pour travailler ensemble et traiter les difficultés, là où l'on a considéré les enseignants et directeurs d'école comme détenant une expertise précieuse, les choses se passent bien. Il faut que les partenaires se parlent, d'où la nécessité de lieux institutionnels adéquats, tels que les conseils d'école, qu'il faut faire évoluer, et les comités de pilotage. Quand, passé la première phase de mise en place, il faudra approfondir la réflexion, ils seront fort utiles.

M. Patrick Roumagnac. – Les lieux existent, qu'il s'agisse des comités de pilotage ou de suivi ; les outils numériques aussi, comme par exemple à Clermont-Ferrand. L'école est l'affaire de tous. Chacun doit donc participer au pilotage et à l'évaluation.

Vous avez évoqué les valeurs de République et de laïcité. Ce sont de si grandes idées que nous n'avons pas osé les brandir, mais elles nous guident en tant que fonctionnaires de la République.

La maternelle et l'école élémentaire sont différentes, mais il faut aussi s'assurer d'une continuité entre elles. Evitons les positions tranchées. Les manifestations que vous avez évoquées sont sans doute le signe d'un manque de maturité dans le dialogue social. Les

intéressés ont manqué d'information, comment s'étonner qu'ils ne se soient pas investis totalement dans le projet ? S'ils l'étaient, ils défileraient aussi, mais pour demander des moyens.

Les classes de découverte sont en effet extrêmement enrichissantes pour tous les enfants. Nous souhaitons les relancer, car elles favorisent la découverte non seulement de la nature mais du vivre ensemble, de l'altérité, de la solidarité, qui font partie à mon sens du socle de connaissances. Il ne faut pas se concentrer exclusivement sur les compétences cognitives. De telles expériences sont essentielles pour éviter des ruptures scolaires, qui déboucheront sur des fractures sociales.

M. Frédéric Sève. – Le comité de pilotage territorial est la solution *ad hoc* pour résoudre les problèmes au niveau de l'école parce qu'il associe tous les partenaires. L'école s'intéresse à toutes les dimensions de l'enfant ou de l'élève. C'est en cela que l'éducation est un projet républicain : le devenir des futurs citoyens est une affaire publique.

Ne coupons pas la continuité entre la maternelle et l'école primaire ; n'oublions pas non plus qu'il y a plus d'écart de maturité pour un enfant entre 3 ans et 5 ans qu'entre 5 ans et 7 ans.

Pourquoi y a-t-il eu des manifestations d'enseignants ? En tout cas ce n'est pas de notre fait, ni de notre faute ! Quoi qu'il en soit, le mécontentement disparaîtra si l'on fait porter l'effort sur la pédagogie pour expliquer la réforme.

M. Bruno Lamour. – Le mot « républicain » ne me fait pas peur ; pas plus que « laïcité ». Dans le secteur privé, l'engagement de tous est fort. Pourtant le bénévolat, tel que nous l'avons connu, a vécu. Il faut donc penser un autre système.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – M. Jean-Claude Carle se demande pourquoi la réforme des rythmes scolaires, souhaitée par tous, ne fonctionne pas. Que pouvez-vous répondre chacun, en seulement deux mots ?

M. Jean-Claude Carle. – Est-ce un problème de fond ou de méthode ?

M. Patrick Roumagnac. – Deux mots clés : dialogue et confiance.

M. Stéphane Crochet. – Je ne dirais pas que cela ne fonctionne pas. Alors, comment expliquer autant d'oppositions ? Défaut de partage des enjeux, sans doute. Je l'ai dit, la réforme est intervenue alors que la profession connaissait de réelles difficultés, qui n'étaient pas prises en considération.

M. Frédéric Sève. – C'est d'abord une question de méthode, mais celle-ci a un impact sur le fond.

M. Bruno Lamour. – Je dirais, quant à moi : notre culture, si particulière.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Nous avons, au Sénat, ouvert deux autres pistes de travail. L'une sur la réforme de l'École supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ; l'autre sur les conseils d'école.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Il me reste à remercier tous les intervenants.

Audition de responsables d'associations de parents d'élèves

La mission a ensuite entendu les associations de parents d'élèves lors d'une deuxième table ronde.

Mme Catherine Troendlé. – Cette seconde audition sera l'occasion d'entendre le point de vue des parents d'élèves.

Mme Nathalie Gaujac, vice-présidente de la Fédération des Conseils de Parents d'Élèves (FCPE). – Les élèves sont les premiers concernés par la réforme. Pour une fois, une réforme s'attache à leurs besoins prioritaires et spécifiques et tente de mettre fin à la concentration du temps d'enseignement, inadaptée à leurs rythmes, préjudiciable aux apprentissages, critiquée depuis longtemps par tous les chronobiologistes et dénoncée depuis la publication du rapport Debré-Douady en 1962 ; cette réforme est, en quelque sorte, une prescription médicale dans l'intérêt des enfants.

Depuis 2008, la semaine de quatre jours était une spécificité française décriée par tous les acteurs de la communauté éducative. À la rentrée, un quart des élèves a désormais un temps scolaire mieux réparti dans la semaine et mieux accordé à ses besoins. Certains ont fait état de la fatigue des enfants à la rentrée : quoi de plus normal après les vacances ? Il est toujours difficile de reprendre le rythme de l'école...

La FCPE estime depuis longtemps qu'il ne faut pas plus de cinq heures d'enseignement par jour à l'école : au-delà, les enfants ne peuvent plus assimiler. Dans le second degré, il faut se limiter à six heures par jour au collège et sept heures au lycée, et à 35 heures TTC, c'est-à-dire « tout travail compris ». Il faudra laisser du temps à ce dispositif pour en apprécier les résultats.

Il faut une pause méridienne d'une heure et demie au minimum, quel que soit l'âge de l'élève.

La conférence nationale des rythmes, en 2011, préconisait déjà l'abandon de la semaine de 4 jours et s'interrogeait même sur son interdiction. Cette réforme est donc une excellente occasion pour que le temps péri-scolaire soit reconnu comme un véritable temps éducatif, sans verser dans la surenchère : les enfants ont aussi besoin de calme, d'inactivité, parfois même d'ennui. Les activités péri-scolaires réclament autant d'attention que les activités scolaires et doivent rester gratuites.

Cette réforme est une opportunité d'ouvrir l'école, de l'articuler à son environnement grâce au projet éducatif de territoire. Cette réforme est une bonne réforme si elle est pensée dans l'intérêt de l'enfant et non dans celui des adultes, et si l'ensemble de la communauté éducative est associée à sa mise en œuvre locale.

La FCPE souhaite créer des lieux de dialogue avec tous les acteurs, développer l'aspect pédagogique de la réforme, intégrer la question des devoirs à la maison, théoriquement interdits depuis 1956, organiser les horaires en fonction des besoins physiologiques des élèves, garantir la gratuité des activités péri-scolaires, veiller à ce que l'argent public aille à la seule école publique, et ouvrir la discussion sur les rythmes scolaires dans le second degré.

Cette réforme est une étape dans la refondation de l'école de la République publique, gratuite et laïque.

Mme Sophie Fontaine, présidente de L'Union nationale des associations autonomes de parents d'élèves (UNAAPE). – Le ministre a demandé de ne pas perdre de vue le bien-être des enfants : en cela, cette réforme des rythmes scolaires est une première étape. L'UNAAPE la soutient, et rappelle que toute concertation doit se mener dans le respect de chacun et tenir compte du choix des parents.

En maternelle, la réforme reste un chantier ouvert, mais la prise en compte de la sieste comme une activité pleine et entière est un élément positif.

Cette réforme est perçue comme une révolution. Sans doute est-il encore trop tôt pour en tirer un bilan, car le processus ne fait que commencer.

Même dans les écoles où la réforme fonctionne, les parents sont inquiets. Ils la voient comme une dérégulation. Ils s'interrogent sur la pause déjeuner, la qualification des personnels recrutés, l'hétérogénéité et la gratuité des activités, la liberté de choix des familles et la confusion entre temps scolaire et périscolaire.

Pour la demi-journée supplémentaire, l'UNAAPE laisse le choix aux associations locales et rappelle que le samedi matin est un moment favorable aux échanges entre les deux parents et l'équipe enseignante. Nous souhaitons plus de visibilité sur les activités pédagogiques proposées et les activités périscolaires. Seule une péréquation permettra aux petites communes d'offrir des prestations similaires aux plus grandes.

La gratuité de l'enseignement est un principe majeur : la mise en place d'activités onéreuses dans le cadre de l'école nous semble contraire au principe d'équité.

Nous nous interrogeons aussi sur les nouvelles attributions confiées aux collectivités : elles n'ont plus seulement une obligation de moyens, mais doivent mettre en œuvre un projet éducatif territorial.

L'UNAAPE demande aussi que des perspectives professionnelles soient offertes aux animateurs.

La réforme des rythmes scolaires doit être revue par les parlementaires pour favoriser l'égalité et la gratuité.

Nonobstant un réel manque de concertation, nous constatons un vrai besoin de réforme et d'implication. De nombreuses associations ont participé à la mise en place de la réforme. Depuis la mise en place des nouveaux rythmes, les parents ont parfois demandé à modifier les horaires de cantine, l'organisation des activités ou l'utilisation des locaux : trop souvent, l'intérêt de l'enfant passe après celui de l'adulte.

Pour les activités, le choix se porte principalement sur des animateurs diplômés ; certaines communes tentent de mutualiser leurs moyens, mais beaucoup dénoncent l'obligation de supporter une dépense sans l'avoir choisie.

L'UNAAPE respecte le choix des associations locales et souhaite que les choix des conseils d'école soient conformes aux souhaits des représentants des parents.

Le succès de la réforme passe par l'acquisition de techniques de travail en commun des enseignants et une véritable refonte des programmes.

Mme Valérie Marty, présidente de la Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP). – La réforme des rythmes scolaires est un vieux sujet, mais il aurait aussi fallu l'associer à une réflexion sur le calendrier annuel.

Cette réforme aurait nécessité une consultation nationale de tous les acteurs. Nous déplorons la précipitation avec laquelle le décret a été soumis au Conseil supérieur de l'éducation, sans même passer en commission spécialisée.

Lors du passage à la semaine de quatre jours, nous avons perdu deux heures sur l'aide personnalisée, ce qui complique le retour aux quatre jours et demi.

Nous regrettons que les conseils d'école n'aient pas été plus associés à la mise en place de la réforme.

Le partage des responsabilités n'est pas toujours clair : il manque un organe de validation des choix d'organisation du temps global.

Les activités ne sont pas toujours gratuites, ce qui est choquant. Les inégalités entre communes sont nettes : il faut y réfléchir ensemble. Mais attention aussi à la surenchère d'activités ; tel n'est pas le but de la réforme qui vise à prendre en compte les rythmes chronobiologiques des enfants. Ceux-ci ont besoin de repos, de temps de pause. L'Académie de médecine note que l'enfant a des pics de vigilance le matin entre 10 h et 11 h et entre 15 h et 17 h. Or les activités périscolaires ont souvent lieu entre 15 h et 17 h...

Il faut aussi tenir compte de l'âge : les enfants de maternelle et de primaire n'ont pas les mêmes besoins. Certaines communes, comme Paris, ont proposé une organisation différente selon le niveau, mais l'éducation nationale s'y oppose.

Il ne faut pas contraindre les communes à appliquer la réforme en maternelle, car il est difficile d'organiser des activités et de trouver des animateurs formés. Il convient aussi de réfléchir à l'articulation entre les activités, en offrant aux enfants des temps de pause, des coupures ; à la formation des encadrants, à la sécurité, qui reste un problème, avec la multiplication des intervenants, à la cohérence éducative entre le règlement de l'école et les activités, à l'intégration des élèves handicapés et au positionnement des activités pédagogiques complémentaires.

Avec les enseignants, les parents d'élèves sont les principaux acteurs de l'organisation du temps des enfants. Ils doivent être davantage associés, pour donner une réalité à la notion de communauté éducative.

Mme Caroline Saliou, présidente de l'Association des Parents d'élèves de l'enseignement Libre (APEL). – L'enseignement catholique a constitué un groupe de travail sur la mise en place des rythmes scolaires.

Au fil des mois, lors de la refondation de l'école, on s'est aperçu que les activités de l'enfant n'étaient pas toujours au cœur de la réforme et que chacun –parents inclus– tentait de tirer la couverture à soi. Nous tenons à garder un regard positif sur cette réforme, car nous savons depuis longtemps que les rythmes ne sont pas bons : 70 % des élèves de 4^e déclarent

s'ennuyer au collège... Près de 150 000 élèves sortent du système scolaire sans formation. N'est-ce pas la preuve que le rythme scolaire ne leur a pas convenu ?

Continuons la réforme, arrêtons de la dénigrer et cessons de nous focaliser sur le périscolaire. L'enjeu est l'organisation de la journée, de la semaine, de l'année, ce qui implique une refonte des programmes. C'est dire que cette réforme demandera du temps pour aboutir.

La première étape doit être la concertation au sein de l'établissement, pour définir un projet d'établissement et un rythme adapté.

La vie de la classe est le cœur de la réforme. Il nous semblait, comme aux chronobiologistes, que la coupure du mercredi matin était pertinente et que l'école du samedi matin devait être privilégiée. Les fédérations de parents doivent expliquer aux familles l'utilité de la coupure du mercredi. Le samedi matin peut permettre de revoir certaines acquisitions, tandis que c'est l'occasion pour les parents de rejoindre l'école, même si cela peut être plus problématique pour les parents divorcés.

Il faut aussi qu'une pause méridienne d'une heure et demie soit assurée. Les enfants en ont besoin.

Le périscolaire n'est pas le cœur de la réforme, mais doit s'articuler avec le projet d'établissement et le projet éducatif. Les enfants y développent d'autres compétences grâce auxquelles ils retrouvent, le cas échéant, confiance en eux s'ils sont en échec à l'école et si l'articulation avec l'école est bien pensée. De plus, ces activités constituent une opportunité pour les enfants de familles défavorisées de découvrir des activités qu'ils n'auraient jamais pratiquées autrement. Évidemment, cette période périscolaire ne doit pas être conçue comme une garderie ou un gardiennage qui n'apporte rien aux enfants, voire qui les fatigue davantage.

La thématique des devoirs à l'école a été abandonnée. Nous sommes déçus. L'égalité des chances exige que les devoirs soient faits à l'école.

Les difficultés rencontrées tiennent pour beaucoup au fait que les directives ont été imposées ; il faut laisser une grande autonomie aux établissements et aux communautés éducatives pour définir leurs projets et adapter leurs rythmes : par exemple, les spécificités de l'outre-mer ne sont pas celles de la métropole.

Il faut aussi réfléchir à l'année scolaire : pourquoi ne pas réduire les vacances scolaires ? Quid du mois de juin qui s'apparente de facto à un temps de vacances ?

Nous souhaitons une différenciation entre primaire et maternelle. Malgré les problèmes rencontrés, comme l'oubli des projets d'établissement, il faut cesser d'être négatif et ne pas méconnaître les succès liés à la réforme. Les communes ont un rôle à jouer dans l'organisation du temps périscolaire. C'est nécessaire, car les élèves d'aujourd'hui sont les citoyens de demain. Mais toutes les communes ne s'impliquent pas autant...

L'enseignement catholique a parfois du mal à obtenir les fonds d'amorçage : certaines communes se font tirer l'oreille.

La concertation, le dialogue, la réflexion, l'autonomie, la liberté sont essentiels pour la réussite de la réforme ; le cœur de la réforme est l'intérêt de l'enfant.

M. Christophe Abraham, association des parents d'élèves de l'enseignement libre (APEL). – Les difficultés tiennent au manque de communication entre parents et enseignants, et entre écoles et communes. L'APEL appelle à renforcer le lien entre enseignants et animateurs du périscolaire.

Par ailleurs, le financement est un sujet sensible. Le Gouvernement a mis en place un fonds d'amorçage. Il faut que les communes débloquent les fonds. Les enfants sont les mêmes partout !

La réforme des rythmes a permis de consacrer davantage de temps à l'apprentissage des fondamentaux, mais elle donne aussi la possibilité de découvrir des activités sportives et culturelles.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Je perçois quelques contradictions. Chacun reconnaît le bien-fondé de cette réforme, attendue depuis des années. Mme Saliou aurait préféré le samedi matin. Moi aussi ! Mais si l'on consulte les parents, ils sont à 90 % favorables au mercredi matin. Comment arbitrer ? Est-il nécessaire de consulter les parents ?

Dans vos organisations, réfléchissez-vous à la réorganisation du calendrier annuel ? Modifier une demi-journée pose d'innombrables problèmes. Raccourcir les vacances d'été en poserait bien davantage !

La journée ne peut guère être raccourcie : c'est le temps social des parents. Avez-vous évalué l'impact de la réforme sur l'organisation du temps des parents ? Il faut laisser du temps libre aux enfants mais on est dans une surenchère d'activités. Or, l'enfant a besoin de souffler, de rêver. Cela participe aussi à sa construction.

Dans l'enseignement catholique, peu d'écoles ont mis en place les nouveaux rythmes, et peu semblent vouloir le faire à la prochaine rentrée. Pourtant, cet enseignement a souvent pris des initiatives. Comment expliquez-vous cette frilosité ?

Les collectivités ne font pas du pédagogique, mais de l'éducatif : c'est leur rôle... Comme dit le proverbe africain : « il faut tout un village pour bien éduquer un enfant ».

Mme Nathalie Gaujac (FCPE). – Nous revendiquons depuis longtemps une durée de deux semaines pour les vacances intermédiaires.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Nous y sommes.

Mme Nathalie Gaujac (FCPE). – Nous devons rester vigilants : la durée des vacances d'automne a beaucoup varié... Les rythmes de vie peuvent être intenses lorsqu'on part très tôt le matin. Nous sommes formellement opposés aux devoirs à la maison en primaire : c'est de la sous-traitance pédagogique ! Les parents ne sont pas forcément en mesure d'accompagner leurs enfants dans les apprentissages fondamentaux.

S'il y a concertation, tout se passe mieux. Il faut trouver le moyen de prévoir des temps d'apprentissage aux horaires où l'enfant est le plus vigilant. Seulement 34 communes ont choisi le samedi matin.

Mme Valérie Marty (PEEP). – Sur le samedi matin, il y a eu des consultations, des concertations, mais parfois le maire n'en a pas tenu compte. D'ailleurs, certaines

communes, qui ont choisi le samedi matin, envisagent de passer au mercredi. Il faut du temps pour mettre en œuvre cette réforme.

De surcroît, le décret présentait le samedi matin comme une mesure dérogatoire : cela n'a pas toujours été bien compris, et c'est dommage. Les parents sont favorables au raccourcissement des vacances d'été ; ce sont les enseignants qui s'y opposent. Nous sommes opposés au zonage des vacances d'été. Les vacances doivent être le moment où les familles peuvent se retrouver.

Mme Myriam Menez (PEEP). – De nombreuses femmes ont profité de l'activité du mercredi matin pour passer d'un emploi à temps partiel à un emploi à plein temps. D'autres font le choix de rester à 80 % pour pouvoir s'occuper de leurs enfants : le mercredi après-midi reste libre !

Cependant, les entreprises ne sont pas réceptives à ces problématiques. Ce qui a été annoncé comme une réforme des rythmes se présente comme une réforme des options possibles à la sortie de l'école. Les choses, certes, sont difficiles à organiser, faute de locaux adéquats, notamment en milieu urbain. La suractivité est la conséquence de cette difficulté. Beaucoup d'écoles sont déjà utilisées au maximum. La réforme aurait pu être l'occasion de créer une vraie formation diplômante de l'encadrement périscolaire. Cela aurait évité bien des problèmes qui nous sont signalés aujourd'hui. Pour avoir des temps d'activité péri-éducatifs (TAP) de qualité, il faut des animateurs formés.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Les communes qui ont des contrats avec la caisse d'allocations familiales (CAF) sont obligées d'embaucher des animateurs formés.

Mme Caroline Saliou (APEL). – La meilleure solution serait le samedi matin. À nous d'informer les parents et de les convaincre ! Cette année, une enquête a montré un début de prise de conscience sur ce point. Parfois, le maire a choisi le mercredi contre l'avis du groupe de travail. Ce fut le cas dans ma commune de 1 800 habitants, où mon mari est pourtant adjoint au maire, chargé des affaires scolaires.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Quelle était la position des enseignants ? Peut-être le maire a-t-il pris leur parti ?...

Mme Caroline Saliou (APEL). – Ils étaient partagés. Le maire a pris en compte des considérations financières et suivi la préconisation de l'inspecteur d'académie. Je n'ai aucune donnée sur le nombre de femmes qui auraient repris le travail. Vous avez parlé de frilosité de l'enseignement catholique : ce n'est pas de la frilosité, mais le refus de la précipitation. Il est vrai que seulement 10 % des établissements catholiques ont choisi d'appliquer la réforme, mais ces établissements ont de vrais projets et de vrais résultats. Le 17 janvier prochain, nous organisons une grande journée sur les rythmes scolaires : nous voulons favoriser les évolutions, mais dans la concertation et sans précipitation.

M. Christophe Abraham (APEL). – Nous pensions que tout le monde était d'accord.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Le ministre aussi !

M. Christophe Abraham (APEL). – Mais les uns comme les autres, nous avons méconnu la complexité des choses. En outre, la réforme a été imposée, il faut bien le dire.

Enfin, pour que chacun comprenne l'intérêt des transformations, il faut prendre le temps d'organiser des débats au sein de chaque communauté éducative.

Oui, nous réfléchissons à une réforme des rythmes annuels. Mais nous avons moins d'autonomie que sur les rythmes hebdomadaires. Nous voulons davantage de souplesse. Avant 2008, cela était possible et certains départements avaient même réduit la durée des grandes vacances. Aujourd'hui, un samedi travaillé sur deux n'est plus envisageable, car le ministère refuse la dérogation. C'était pourtant une solution intelligente, tenant à la fois compte de la vie des familles séparées et de la plus grande disponibilité des parents le samedi pour rencontrer les enseignants, participer à des activités, ou simplement venir à la sortie des classes.

Mme Nathalie Gaujac (FCPE). – Quand, en 2008, la semaine de quatre jours a été imposée, il y a eu très peu de protestations.

M. Alain Fauconnier. – Il y en a eu !

Mme Sophie Fontaine (UNAAPE). – Huit semaines de vacances d'été, pour nombre de familles, c'est long. Il faut les réduire, tout en passant de trois à deux zones, faute de quoi des familles pourraient être empêchées de se réunir.

Doit-on ou non choisir le samedi ? Il faut tenir compte de l'environnement. En ville, le samedi, vous trouverez difficilement un cabinet d'orthodontiste ou d'orthophoniste ouvert. Comme le télétravail est aujourd'hui plus facile (grâce aux ordinateurs et téléphones portables) et mieux accepté, les parents peuvent se libérer plus facilement un mercredi. Nous devons réfléchir à tout cela.

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – À Bordeaux, la communauté urbaine a mis en place une expérimentation de télétravail. C'est un vrai succès.

Mme Sophie Fontaine (UNAAPE). – Nous souhaitons des vacances d'été de six semaines. Le secteur du tourisme y est farouchement opposé. Il faudra trancher. Certaines écoles, qui ont choisi le mercredi matin, s'aperçoivent que ce n'est pas une bonne solution. Mais elles ne peuvent revenir en arrière, car le décret ne l'autorise pas.

Il reste que les enfants, réforme ou pas, demeurent chaque jour hors de la maison entre huit et dix heures d'affilée. Depuis la publication en 1976 de l'ouvrage du docteur Guy Vermeil, *La fatigue à l'école*, toutes les réformes ont cherché à remédier à ce problème, sans grand succès. Et je doute que l'on parvienne à limiter l'amplitude de la journée scolaire, sinon à moins de six heures, du moins à ce qu'elle ne dépasse pas huit heures.

M. Nicolas Hardy (UNAAPE). – Ma commune de Saint-Quentin en Yvelines est restée à 4,5 jours. Dans toutes les communes qui appliquent la réforme depuis 2013, nous constatons que les enfants sont hors circuit dès le jeudi. Le vendredi, on n'en tire plus grand-chose !

Nous avons une réunion demain soir dans ma ville, 600 participants sont attendus, la concertation est une réalité. Par ailleurs, il semblerait que le passage au samedi matin ne nécessite plus une dérogation. Enfin, je voudrais souligner que l'intervention des moniteurs et animateurs entraîne une perte de repères par rapport aux adultes, ainsi qu'un moindre respect de l'enseignant.

Mme Caroline Saliou (APEL). – Si les chronobiologistes sont opposés à la coupure de deux jours le week-end, c’est parce que ceux-ci sont trop remplis : activités, déplacements multiples, les enfants arrivent fatigués à l’école le lundi matin ! Si le samedi matin en classe revoit le jour, ce sera une bonne chose.

M. Nicolas Hardy (UNAAPE). – Le lundi matin est effectivement difficile.

M. Jean-Claude Carle. – Il y a consensus sur le fait que les rythmes sont inadaptés. Les familles y contribuent, les parents du vendredi ne sont pas ceux du lundi – le vendredi, les familles font des projets, en négligeant la fatigue des enfants.

La méthode du décret uniforme trouve ses limites. Nous ne pouvons écarter les considérations économiques locales : dans ma région, la pratique des sports d’hiver, ni les conditions de déplacement qui sont, de fait, différentes en montagne et en ville. Le samedi matin ne devrait plus être dérogatoire. Les décisions doivent être prises au niveau local.

Mme Nathalie Gaujac (FCPE). – Les PEDT, qui sont l’occasion de fédérer toute la communauté éducative, établissements, parents, collectivités, ouvrent droit à la dérogation. Plusieurs organisations du temps hebdomadaire sont possibles : il y a donc de la souplesse. La réforme offre une formidable opportunité pour que, dans les territoires, on réfléchisse à ce que l’on fait pour les jeunes. De très beaux projets sont nés ! Ils concrétisent cet environnement bienveillant, favorable à l’épanouissement, inscrit par la convention sur les droits de l’enfant.

Mme Valérie Marty (PEEP). – Il faut assouplir le texte du décret pour que le samedi matin ne soit plus dérogatoire. Il faut de la souplesse pour s’adapter aux réalités locales. Cette réforme s’est faite trop vite, ce qui explique les crispations. Avec un peu plus de temps et de compréhension des réalités, on arriverait à de meilleurs résultats.

M. Christophe Abraham (APEL). – Nous sommes favorables à davantage de souplesse, et j’espère aussi que nous reparlerons bientôt des rythmes annuels, y compris dans le secondaire. Je veux citer le lycée du matin à Bordeaux, qui fonctionne très bien : et l’on pourrait supprimer tout cela d’un coup de plume, par un décret pris à Paris ? Quel dommage !

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – Vous parlez du lycée du Mirail. C’est effectivement une réussite.

La souplesse existe. Simplement, pour obtenir l’organisation de la semaine que l’on souhaite, il faut écrire un projet. Ce n’est pas une mauvaise chose, même si c’est une contrainte...

M. Christophe Abraham (APEL). – Mais c’est au moment où les communautés éducatives mènent leur réflexion qu’il faut leur laisser libre champ et leur faire confiance. Aujourd’hui, tout est décidé au ministère, qui ne veut voir qu’une seule tête.

Mme Caroline Saliou (APEL). – La concertation doit associer les collectivités. On parle du coût et de la situation financière fragile des communes. Mais combien coûte un adulte en échec à la société, en consultations médicales, en médicaments,...

Mme Sophie Fontaine (UNAAPE). – En assistantat !

Mme Caroline Saliou (APEL). – Oui, en aides diverses, voire en frais de séjour en prison ? Il est impératif de réduire le nombre de jeunes qui sortent du système scolaire sans formation.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Les jeunes ne tombent pas dans la délinquance parce qu'ils sont en rupture scolaire. La cause essentielle : c'est bien que les parents n'ont pas tenu leur rôle d'éducateurs.

Mme Caroline Saliou (APEL). – En effet. Je vous sais gré de ne pas parler de « parents démissionnaires », car il s'agit seulement de parents qui ne savent pas s'y prendre.

M. Jean-Claude Carle. – Les élus locaux ont bien compris que l'éducation est le plus important des investissements. Mais ils n'ont plus toujours les moyens !

Mme Françoise Cartron, rapporteure. – C'est un point que nous entendons évaluer.

Mme Nathalie Gaujac (FCPE). – Il y a un élément qui conditionne le rythme annuel, c'est l'organisation du baccalauréat. La refondation a de multiples facettes...

Mme Valérie Marty (PEEP). – Le droit prévoit que la journée ne peut dépasser 5,5 heures par jour. Or des dérogations existent, à Paris ou ailleurs. Il faut clarifier cela.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Le ministère nous a indiqué qu'il est possible de déroger aux cinq heures et demi.

Mme Valérie Marty (PEEP). – Le texte n'autorise pas explicitement les dérogations, mais des dérogations ont été possibles. Les maires l'ignorent, il faut améliorer leur information.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Ce sera une de nos propositions.

Mme Sophie Fontaine (UNAPE). – N'oublions pas le rôle des parents, il est primordial. La souplesse est fondamentale aujourd'hui, pour assurer une bonne entrée dans la réforme demain. N'emprisonnons pas la réflexion, la problématique est différente selon les territoires. Pourquoi ne pas travailler un samedi sur deux ou sur trois ?

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Plus de souplesse, c'est la demande qui revient dans toutes vos interventions. Nous l'entendons.

M. Alain Fauconnier. – Pourriez-vous, madame Fontaine, préciser votre position sur la place des collectivités dans le PEDT ? C'est un sujet à débat. Les communes sont parfois mal perçues, considérées comme le lieu de la politique politicienne, face à un Etat considéré comme impartial.

Dans l'articulation entre niveau national et local, il faut privilégier le local. Mais il faut aussi passer à l'acte. Or si nous vous enfermions ici en conclave avec les représentants syndicaux des enseignants et inspecteurs que nous avons auditionnés avant vous, il faudrait attendre longtemps, je le crains, avant de voir s'élever une fumée blanche. Du reste, mieux vaut ne pas aborder maintenant le sujet de l'organisation annuelle, véritable pomme de discorde.

Lors de la mise en place de la réforme dans ma ville, nous avons travaillé aussi avec l'établissement d'enseignement privé. Hélas, il n'est pas entré dans le nouveau système, sans doute pour des raisons économiques et politiques. Si nous ne parvenons pas à dépasser les clivages, nous risquons l'instauration d'un système éducatif à deux vitesses. Les parents feront leur choix entre les établissements, comme on fait ses courses, en comparant les projets éducatifs. Je précise que l'établissement privé dont je parle fait tout de même partie du comité de pilotage, ce qui est une bonne chose car il pourra, le moment venu, bénéficier des retours d'expérience.

M. Nicolas Hardy (UNAAPE). – Il n'est pas nécessaire, mais indispensable que les collectivités soient associées à l'élaboration du PEDT, sans confondre les rôles.

Mme Nathalie Gaujac (FCPE). – Vous seriez surpris si vous organisiez ce conclave, par notre capacité à nous entendre ! Souvenez-vous de l'appel de Bobigny de 2006 et la plateforme commune. Ne soyez pas si pessimiste !

M. Alain Fauconnier. – Les conclaves commencent souvent ainsi et peuvent durer très longtemps.

Mme Caroline Saliou (APEL). – Je ne connais pas l'établissement que vous évoquez, monsieur Fauconnier, je ne sais pas ce qui a freiné la négociation. Nous encourageons nos établissements à la concertation, en exigeant une cohérence entre les activités périscolaires et les projets éducatifs, fondés sur les caractères propres de l'enseignement catholique. Mais il est vrai qu'il faut éviter un zapping de la part des familles qui se fonderait sur d'autres raisons que l'intérêt des enfants.

M. Alain Fauconnier. – La concurrence que j'évoque met aux prises, en l'occurrence, deux établissements privés. Mais je précise aussi que l'on ne saurait bâtir un programme d'activités inspirées par les caractères propres de l'établissement. La laïcité s'impose aussi dans le périscolaire.

Mme Saliou (APEL). – Bien sûr !

M. Christophe Abraham (APEL). – Les établissements sont différents, les communautés éducatives aussi, les activités périscolaires ne peuvent être identiques pour tous les établissements.

M. Alain Fauconnier. – Oui. Les projets périscolaires peuvent respecter le caractère des établissements, sans l'intégrer dans les activités périscolaires.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Je vous remercie pour ces échanges très éclairants.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 27 JANVIER ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Lundi 27 janvier 2014

à la suspension du soir

Salle n° 263

- Examen du rapport pour avis sur la proposition de loi n° 7 (2013 2014) visant à reconquérir l'économie réelle (M. Martial Bourquin, rapporteur pour avis).
- Examen des amendements sur le texte n° 283 (2013 2014), adopté par la commission, sur le projet de loi n° 244 (2013 2014) relatif à la consommation (MM. Martial Bourquin et Alain Fauconnier, rapporteurs).

Mardi 28 janvier 2014

à 9 h 30

Salle n° 263

- Suite de l'examen des amendements sur le texte n° 283 (2013 2014), adopté par la commission, sur le projet de loi n° 244 (2013 2014) relatif à la consommation (MM. Martial Bourquin et Alain Fauconnier, rapporteurs).

Mercredi 29 janvier 2014

à 9 h 30

Salle n° 263

- Désignation des candidats appelés à faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la consommation (sous réserve de sa convocation par le Premier ministre).
- Désignation des candidats appelés à faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire sur le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (sous réserve de sa convocation par le Premier ministre).
- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi n° AN 1338 (XIVe lég.) relatif à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission).
- Examen des amendements sur le texte n° 308 (2013-2014), adopté par la commission, sur le projet de loi n° 294 (2013-2014) pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (2e lecture) (MM. Claude Dilain et Claude Bérit-Débat, rapporteurs).

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 29 janvier 2014

à 10 heures

Salle RD 204

- Audition de M. David Pollock, chercheur au Washington Institute for Near East Policy, sur les négociations israélo-palestiniennes.

Commission des affaires sociales

Mardi 28 janvier 2014

à 16 heures

Salle n° 213

- Présentation du rapport d'information de Mme Catherine Génisson et M. Alain Milon sur la coopération entre professionnels de santé.

Mercredi 29 janvier 2014

à 9 h 30

Salle n° 213

- Projet de loi n° 295 (2013-2014), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la santé :

- . examen du rapport de M. Jacky Le Menn ;
- . examen des amendements ;
- . adoption du texte de la commission.

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 27 janvier, à 12 heures

- Proposition de loi n° 7 (2013-2014), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à reconquérir l'économie réelle :

- . examen du rapport de Mme Anne Emery-Dumas ;
- . examen des amendements ;
- . adoption du texte de la commission.

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 27 janvier, à 12 heures

Mission d'information sur les écoles supérieures du professorat et de l'éducation

Mardi 28 janvier 2014

à 14 heures

Salle Médicis

à 14 heures :

- Audition de M. Gilles Roussel, président de la commission « formation » de la Conférence des présidents d'université (CPU).

à 15 heures :

- Audition de Mme Catherine Gay-Boisson, proviseure du lycée Emmanuel Mounier à Angers.

à 16 heures :

- Table ronde en présence des représentants de la Fédération des associations générales étudiantes (FAGE), de la Confédération étudiante (CE), du Mouvement des étudiants (MET), de l'Union nationale des étudiants de France (UNEF) et de Promotion et défense des étudiants (PDE).

Commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire

Mercredi 29 janvier 2014

à 10 heures

Salle n° 67

- Audition de M. Christian Descheemaeker, président de chambre de la Cour des comptes, de MM. Arnold Migus, Henri Paul et Jacques Rigaudiat, conseillers maîtres, sur le rapport relatif à la mise en œuvre par la France du Paquet énergie-climat.

Commission des finances

Mardi 28 janvier 2014

à 9 h 30

Salle n° 131

- Examen du rapport pour avis sur la proposition de loi n° 7 (2013-2014) visant à reconquérir l'économie réelle (M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur pour avis).

à 14 h 30

Salle Clemenceau

- Audition de M. Joaquín Almunia, commissaire européen chargé de la concurrence, conjointement avec la commission des lois et la commission des affaires européennes, ouverte au public et à la presse.

à 16 h 45

Salle n° 131

- Audition de M. Bernard Cazeveuve, ministre délégué chargé du budget, sur les résultats de l'exercice 2013, ouverte à la presse.

Mercredi 29 janvier 2014

à 9 h 30

Salle n° 131

à 9 h 30 :

- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 103 (2013-2014) de M. Christian NAMY, visant à modifier l'affectation de la taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base, dite d'accompagnement.

- Demande de saisine et désignation d'un rapporteur sur le projet de loi relatif à la formation professionnelle et au dialogue social, sous réserve de son dépôt et de sa transmission.

- Nomination d'un rapporteur spécial des crédits du prélèvement européen (« Affaires européennes »).

- Désignation d'un candidat au poste de sénateur appelé à siéger comme membre suppléant au sein de la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer.

- Contrôle budgétaire – communication de MM. Jean Germain et Pierre Jarlier, rapporteurs spéciaux, sur le bilan et perspectives d'évolution de la REOM et de la TEOM (redevance et taxe d'enlèvement des ordures ménagères).

- Examen du rapport de M. François Marc et élaboration du texte de la commission sur la proposition de résolution européenne n° 259 (2013 2014) de M. Dominique Bailly, présentée au nom de la commission des affaires européennes, sur l'approfondissement de l'Union économique et monétaire.

Délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission, sur
«Ameli» : Lundi 27 janvier 2014, à 12 heures

à 11 h 30 :

- Compte-rendu de la Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière de l'Union européenne, prévue à l'article 13 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) (semaine parlementaire du semestre européen) - Communication de MM. Philippe Marini, Jean Arthuis et Richard Yung.

à 14 h 30

Salle n° 131

- Audition conjointe de MM. Serge Morvan, directeur général des collectivités locales, Yann Le Meur, professeur à l'université de Rennes I, et Jean Michel Uhaldeborde, professeur à l'université de Pau et des Pays de l'Adour, sur les perspectives d'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 28 janvier 2014

à 9 h 30

Salle n° 216

- Examen du rapport pour avis de M. Félix Desplan sur la proposition de loi n° 7 (2013 2014), adoptée par l'Assemblée nationale, visant à reconquérir l'économie réelle (procédure accélérée).

à 14 h 30

Salle Clemenceau

Ouverte au public et à la presse

- Audition, en commun avec la commission des affaires européennes et la commission des finances, de M. Joaquín Almunia, commissaire européen chargé de la concurrence.

Commission des affaires européennes

Mardi 28 janvier 2014

à 14 h 30

Salle Clemenceau

à 14 h 30 :

(en commun avec la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, et la commission des finances)

- Audition de M. Joaquin Almunia, commissaire européen chargé de la concurrence.

à 17 heures :

Réunion conjointe avec les membres français du Parlement européen et la commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale :

- Audition de M. Štefan Füle, commissaire européen, sur la politique de voisinage (aspect Europe orientale et aspect Méditerranée) et l'élargissement de l'Union.

Commission d'enquête sur les modalités du montage juridique et financier et l'environnement du contrat retenu in fine pour la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds

Mercredi 29 janvier 2014

à 14 h 30

Salle n° 213

Ouvertes à la presse

à 14 h 30 :

- Audition de M. Antoine Seillan, chef du bureau des transports (4BT), direction du budget.

à 16 h 30 :

- Audition de Mme Hélène Crocquevieille, directrice générale des douanes et droits indirects (DGDDI), M. Dariusz Kaczynski, sous-directeur des droits indirects, Mme Anny Corail, chef de la mission taxe poids lourds, et MM. Jérôme Fournel, ancien directeur général des douanes et droits indirects (DGDDI) et Henri Havard, ancien sous-directeur des droits indirects.

Mission commune d'information sur le sport professionnel et les collectivités territoriales

Mercredi 29 janvier 2014

à 14 h 30

Salle Clemenceau

Table ronde consacrée aux ligues de sport professionnel

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Introduction de M. Michel Savin, président de la mission commune d'information.

- Interventions de :

. M. Patrick Wolff, président de l'Association nationale des ligues de sport professionnel (ANLSP),

. M. Paul Goze, président de la Ligue nationale de rugby,

. M. Jean-Paul Aloro, président de la Ligue nationale de volleyball,

. M. Dominique Juillot, vice-président de la Ligue nationale de basketball,

. M. Jean-Pierre Hugues, directeur-général de la Ligue de football professionnel,

. M. Etienne Capon, directeur-général de la Ligue nationale de handball.

- Débat sur les ligues de sport professionnel.

- Conclusion par M. Stéphane Mazars, rapporteur de la mission commune d'information.

Mission commune d'information sur l'accès aux documents administratifs et aux données publiques

Mercredi 29 janvier 2014

à 14 h 30

Salle n° 67

Ouvertes au public et à la presse

à 14 h 30 :

- Audition de Mmes Martine Orange, Mathilde Mathieu et M. Jérôme Hourdeaux, journalistes à Médiapart.

à 15 h 15 :

- Audition de M. Rémi Noyon, journaliste à Rue 89.

à 16 heures :

- Audition de MM. Edouard Perrin et Paul Moreira, journalistes à Premières lignes.

à 16 h 45 :

- Audition de M. Pierre Falga, journaliste à L'Express.

Mission commune d'information « Nouveau rôle et nouvelle stratégie pour l'Union européenne dans la gouvernance mondiale de l'Internet »

Mardi 28 janvier 2014

à 16 heures

Salle A 120

à 16 heures :

- Audition de M. David Fayon, administrateur des postes et des télécoms, auteur de Géopolitique d'Internet : qui gouverne le monde ? (2013).

à 17 heures :

- Audition de M. Bernard Stiegler, directeur de l'institut de recherche et d'innovation du Centre Pompidou.

Mission commune d'information sur la réforme des rythmes scolaires

Mercredi 29 janvier 2014

à 14 h 30

Salle Médicis

Ouvertes au public et à la presse – Captation audio et vidéo

à 14 h 30 :

Audition de :

- MM. Éric Favey, Secrétaire général adjoint de la Ligue de l'enseignement et Arnaud Tiercelin, responsable Éducation.
- M. Jean-Luc Cazaillon, Président du Collectif des associations pour l'école (CAPE) et Mme Marie-Claude Cortial.
- M. Jean-Michel Sautreau, Président de L'Union sportive de l'enseignement du premier degré (USEP), Mme Véronique Moreira, Inspectrice de l'Éducation nationale, vice-Présidente de l'USEP.
- M. Jacques Durand, Président de Jeunesse au plein air (JPA), Mme Anne Carayon, Secrétaire Générale.

à 16 h 30 :

- Audition de MM. Alain Rei, Président du Groupement de défense des idées des directeurs (GDID), Pierre Lombard et Samuel Auxerre, Secrétaires, Patrick Salvi, webmaster.

Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes

Jeudi 30 janvier 2014

à 10 h 30

Salle CA 008 – 4 rue Casimir Delavigne

Auditions sur le thème « stéréotypes dans les manuels scolaires »

à 10 h 30 :

- Centre Hubertine Auclert : Mme Mélanie Gratacos, directrice, et Mme Amandine Berton-Schmitt, chargée de mission éducation.

à 11 h 45 :

- Mme Sylvie Cromer, sociologue à l'Université de Lille II, chercheure à l'Institut national d'études démographiques (INED).