

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES	4431
• <i>Transition énergétique pour la croissance verte – Suite de l’examen des amendements au texte de la commission.....</i>	4431
• <i>Transition énergétique pour la croissance verte – Suite de l’examen des amendements au texte de la commission.....</i>	4446
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE.....	4481
• <i>Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense</i>	4481
• <i>Chine - Audition du Professeur François Godement</i>	4493
• <i>Chine - Audition de M. Jean-Luc Domenach, directeur de recherche au CERI-Sciences Po (sera publiée ultérieurement).....</i>	4502
• <i>Situation en Ukraine, en Irak et en Syrie - Audition de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international (sera publiée ultérieurement)</i>	4503
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	4505
• <i>Mise en œuvre de la convention d’assurance chômage du 14 mai 2014 et perspectives financières de l’Unédic - Audition de M. Vincent Destival, directeur général de l’Unédic</i>	4505
• <i>Organisme extraparlamentaire - Désignation</i>	4514
• <i>Adaptation de la société au vieillissement - Audition de Mmes Marisol Touraine, ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, et Laurence Rossignol, secrétaire d’Etat chargée de la famille, des personnes âgées et de l’autonomie.....</i>	4514
COMMISSION DU DEVELOPPEMENT DURABLE, DES INFRASTRUCTURES, DE L’EQUIPEMENT ET DE L’AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	4529
• <i>Audition de M. Victor Haïm, Président de l’Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA) (sera publié ultérieurement)</i>	4529
• <i>Transition énergétique pour la croissance verte – Suite de l’examen des amendements sur les articles délégués au fond sur le texte de la commission.....</i>	4529
COMMISSION DES FINANCES.....	4537
• <i>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) et de la semaine parlementaire du semestre européen - Communication</i>	4537

• Désignation des membres du groupe de travail : « Dépenses publiques en faveur du logement et fiscalité immobilière : quelles réformes ? ».....	4540
• Mise en œuvre des règles de séparation des activités bancaires - Audition de MM. Édouard Fernandez-Bollo, secrétaire général de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, Olivier Guersent, directeur général adjoint de la Commission européenne en charge des institutions financières, Christophe Nijdam, secrétaire général de Finance Watch, et Alain Papiasse, directeur général adjoint de BNP Paribas	4541
• Audition de M. Patrick de Cambourg, candidat proposé par le président de la République aux fonctions de président de l'Autorité des normes comptables	4554
• Vote sur la proposition de nomination du président de l'Autorité des normes comptables.....	4559
COMMISSION DES LOIS	4561
• Organismes extraparlimentaires - Désignations.....	4561
• Questions diverses.....	4561
• Audition de M. Jacques Toubon, Défenseur des droits.....	4562
COMMISSION MIXTE PARITAIRE.....	4571
• Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la modernisation de la presse.....	4571
GROUPE DE TRAVAIL PRÉFIGURANT LA COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI POUR LA CROISSANCE ET L'ACTIVITÉ	4585
• Nomination.....	4585
• Audition de M. Bruno Lasserre, président de l'Autorité de la concurrence	4585
• Audition de Mme Anne Perrot, présidente de la commission d'étude des effets de la loi pour la croissance et l'activité.....	4605
• Audition de M. Pierre Cahuc, professeur à l'École polytechnique, membre du Conseil d'analyse économique, M. Jean Pisani-Ferry, commissaire général de France Stratégie, M. Henri Sterdyniak, directeur du département économie de la mondialisation de l'OFCE et M. David Thesmar, professeur à HEC, membre du Conseil d'analyse économique.....	4615
COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE SERVICE PUBLIC DE L'ÉDUCATION, LES REPÈRES RÉPUBLICAINS ET LES DIFFICULTÉS DES ENSEIGNANTS	4629
• Réunion constitutive	4629
• Audition de M. Bernard Beignier, recteur de l'académie d'Aix-Marseille.....	4636
• Audition de M. Jean Baubérot, président d'honneur et professeur émérite de l'École pratique des hautes études	4642
• Audition de M. Jean-Louis Bianco, président de l'Observatoire de la laïcité	4648

- *Audition de M. Alain Finkielkraut, philosophe et essayiste, membre de l'Académie française (sera publiée ultérieurement)..... 4655*
- *Audition de M. Jérôme Léonnet, directeur central adjoint de la sécurité publique, chef du service central du renseignement territorial à la direction centrale de la sécurité publique du ministère de l'intérieur..... 4655*
- *Audition de M. Henri Peña-Ruiz, philosophe, écrivain, maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Paris, ancien membre de la commission Stasi sur la laïcité (sera publiée ultérieurement) 4660*
- *Audition de Mme Florence Robine, directrice générale de l'enseignement scolaire 4661*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 2 MARS ET A VENIR... 4669

COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES

Mardi 17 février 2015

- Présidence de M. Jean Claude Lenoir, président -

Transition énergétique pour la croissance verte – Suite de l'examen des amendements au texte de la commission

La réunion est ouverte à 9 h 35.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Il nous reste 187 amendements à examiner dont 84 ce matin sur les titres VI et VII. Nous verrons les autres, qui portent sur le titre VIII, demain à 9h30.

La commission examine d'abord des amendements du rapporteur.

Article 42

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Mon amendement n° 38 complète le décret d'application relatif à l'information des autorités concédantes par les gestionnaires de réseaux de distribution, en ajoutant le délai de remise des inventaires détaillés.

La commission adopte l'amendement n° 38.

Article 44 bis

La commission adopte l'amendement de précision n° 37 sur la fixation des tarifs gaziers pour inciter les clients à réduire leur consommation à la pointe.

Article 46

La commission adopte l'amendement de cohérence n° 39 qui supprime l'ordonnance relative à l'obligation de pavillon français, devenue sans objet compte tenu de l'adoption de l'article 16 bis.

Article 49

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Mon amendement n° 958 rectifié clarifie la rédaction du texte que nous avons déjà adopté en commission pour étendre le plan stratégique national de développement de la chaleur renouvelable à la valorisation du froid fatal.

La commission adopte l'amendement n° 958 rectifié.

Puis la commission reprend l'examen des amendements de séance.

Article 28

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Le sous-amendement n° 977 à l'amendement n° 332 rectifié bis a trait aux missions d'intérêt général des concessions

hydroélectriques mais il alourdit considérablement le texte alors que ces précisions relèvent du domaine réglementaire. En outre, il indique que le statut des personnels des concessions renouvelées est celui des industries électriques et gazières (IEG). Cette précision n'a pas lieu d'être car la loi du 10 février 2000 le prévoit déjà. Ne faisons pas peur à ces salariés.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Pourquoi ce sous-amendement alors que le statut de 1946 s'applique ?

M. Franck Montaugé. – Qu'en est-il des personnels employés par des sociétés produisant de l'électricité à partir des énergies renouvelables ?

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Ils ne bénéficient pas du statut. La question se posera certainement dans quelques années lorsque s'ouvriront de grandes fermes *off-shore* exploitées par EDF ou GDF. Pour l'instant, il s'agit le plus souvent de petites structures qui emploient quelques salariés à temps partiel.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Le statut s'applique non pas à l'entreprise mais aux métiers.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – N'oublions pas que toute proposition d'extension du statut des IEG par le Parlement risquerait de se voir opposer l'article 40...

La commission émet un avis défavorable au sous-amendement n° 977.

Article 30

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'article 30 habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour sécuriser la situation juridique des installations hydrauliques concédées avant le 16 juillet 1980 et d'une puissance comprise entre 500 kW et 4,5 MW entre l'expiration de leur concession et l'institution d'une nouvelle concession ou la délivrance d'une autorisation : en relevant le seuil de puissance à partir duquel une installation bascule dans le régime de la concession, la loi de 1980 n'a pas précisé la procédure applicable aux concessions comprises entre ces deux bornes à l'échéance du titre et dont le régime relève désormais du régime de l'autorisation. L'article 30 prévoit la prorogation du titre précédent pour la durée de l'instruction de l'autorisation, et l'amendement n° 970 du Gouvernement le complète utilement en prévoyant d'articuler l'autorisation avec la gestion des biens de retour.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 970.

Article additionnel avant l'article 31

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement n° 11 rectifié crée une délégation parlementaire à la sûreté et à la transparence nucléaires, commune à l'Assemblée et au Sénat. Or, ces questions relèvent naturellement de la compétence des commissions des affaires économiques des deux assemblées. Une délégation ne comporterait que douze parlementaires, alors que notre commission compte à elle seule 39 membre. En outre, nos commissions procèdent régulièrement à des auditions sur le sujet et instruisent les textes législatifs s'y rapportant. L'avis est donc défavorable.

Je regrette aussi de ne pas avoir été suffisamment vigilant car plusieurs rapports ont été adoptés lors de l'examen en séance publique de la partie du texte revenant à la commission du développement durable : la plupart du temps, une audition est bien préférable

à un rapport qui, du reste, est rarement publié. Ainsi, Mmes Chantal Jouanno et Evelyne Didier ont demandé un rapport annuel sur toutes nos ressources ; sur de tels sujets, mieux vaut inviter le ministre de tutelle afin qu'il nous présente les éléments en sa possession.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Les commissions permanentes ont en effet un rôle majeur à jouer en ce domaine et, comme le président du Sénat, elles peuvent demander à l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) de publier un rapport sur un sujet précis.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Bien sûr...Mais je préfère la voie des commissions permanentes.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 11 rectifié.

Article 31 bis B

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement n° 972 du Gouvernement précise le champ d'application de l'article. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 972.

Article 31 bis

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement n° 406 améliore la rédaction de l'article. Cependant, la portée des termes « partie nucléaire et ses annexes » n'est pas claire. Je souhaiterais avoir l'avis du Gouvernement.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 406.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement n° 564 rectifié précise le dispositif de contrôle des réacteurs électronucléaires au-delà de leur trente-cinquième année de fonctionnement. Cet amendement est toutefois moins précis que la rédaction actuelle car il ne dit pas qui élabore les « conditions de fonctionnement » du réacteur nucléaire. J'attends des explications de la part des auteurs de l'amendement ; *a priori*, avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 564 rectifié.

Article 32

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement n° 670 rectifié propose qu'un débat public soit organisé par la Commission nationale du débat public pour déterminer si un réacteur nucléaire peut dépasser une durée d'exploitation de quarante ans. Nous avons prévu une autre forme de concertation pour décider de la prolongation de la vie des centrales : avis défavorable.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Il faut mettre un terme au fantasme de l'obsolescence programmée des centrales nucléaires. Les 30 ou 40 ans mentionnés ne concernent que la durée d'amortissement : c'est une donnée comptable.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Au États-Unis, la durée de vie des centrales est passée d'un coup de 30 à 60 ans. Nous prenons beaucoup plus de précautions.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 670 rectifié.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement n° 407 prévoit d'exclure les arrêts de fonctionnement pour des procédures juridiques et administratives des causes d'arrêt définitif d'une installation nucléaire de base. Il précise le texte, mais il faut en analyser la portée avec le Gouvernement, comme pour l'amendement n° 406.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 407.

Article 33

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 269 rectifié *bis*, 468 et 634 rectifié prévoient de transmettre à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) les rapports réalisés dans le cadre de tierces expertises. Il permet une meilleure information de l'IRSN. L'avis est favorable.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n^{os} 269 rectifié bis, 468 et 634 rectifié.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Dans son amendement n° 907, le Gouvernement étend le champ de l'habilitation à légiférer par ordonnance de cet article à la protection des matières nucléaires, à la protection des sources de rayonnement ionisant les plus dangereuses et à la transposition de directives européennes. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 907.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement n° 516 étend l'habilitation législative à l'encadrement de la sous-traitance. Le groupe communiste, fidèle à lui-même, est opposé à la sous-traitance, mais l'avis reste défavorable, car le sujet est traité par ailleurs dans le projet de loi, à l'article 31 *bis* A précisément.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 516.

Article additionnel après l'article 33

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Je ne comprends pas l'intérêt de l'amendement n° 842 qui encadre les conditions d'exploitation des minerais et combustibles utilisés pour la production d'électricité dans les installations nucléaires françaises : les minerais et combustibles produits en France sont bien évidemment soumis au code minier et à la réglementation nationale. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 842.

Article additionnel après l'article 34 ter

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement n° 12 rectifié *bis* prévoit la remise d'un rapport sur la réglementation applicable en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). Je ne vois pas sur quoi pourrait porter ce rapport et la notion de « bilan coûts-bénéfices des règles applicables » est très floue. Enfin, nous invitons régulièrement les responsables de l'ASN, ce qui nous permet de leur poser toutes les questions possibles. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 12 rectifié bis.

Article 40

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – Avec son amendement n° 523 rectifié, le groupe communiste supprime le marché de capacités auquel il a toujours été hostile depuis la loi relative à la nouvelle organisation du marché de l'électricité (Nome) de 2010. J'y suis au contraire favorable, donc avis défavorable à cet amendement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 523 rectifié.

Article 41

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – L'amendement n° 517 propose la suppression de la méthode économique des tarifs réglementés de vente d'électricité. Je ne peux qu'être défavorable à la suppression de ce qui structure la loi Nome.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 517.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – L'amendement n° 706 rectifié complète la construction des tarifs réglementés de vente (TRV) d'électricité afin qu'elle couvre l'ensemble des coûts supportés par les opérateurs historiques et les distributeurs non nationalisés. L'avis est défavorable car je ne vois pas ce qu'apporte cette rédaction.

M. Bruno Sido. – Les abonnés Tempo voient depuis quelques années le coût du tarif rouge diminuer et celui du tarif bleu augmenter. Cette évolution ne va pas dans le bon sens : je compte donc interpeller le Gouvernement sur ce point.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – Les barèmes des TRV relèvent du Gouvernement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 706 rectifié.

Article 41 ter

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – L'amendement n° 971 du Gouvernement supprime l'article 41 *ter* mais le Gouvernement s'est engagé à ce que les fournisseurs et les consommateurs connaissent les prix de l'ARENH pour l'année à venir en temps et en heure. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 971

Article 42

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – L'amendement n° 765 supprime les dispositions de l'article 42 qui sécurisent le cadre juridique de construction du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE) en permettant à la Commission de régulation de l'énergie (CRE) de calculer ce tarif selon une méthode de régulation économique normative. Contrairement à ce qui est écrit, cette méthode n'est pas fondée sur des « estimations d'un capital théorique » mais sur une évaluation du passif des gestionnaires de réseau en faisant référence à la structure du passif d'entreprises comparables du même secteur dans l'Union européenne. En fixant un cadre tarifaire stable et lisible, ces dispositions

permettront de favoriser les investissements sur les réseaux à l'heure où ceux-ci vont s'avérer importants. L'avis est donc défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 765

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Cinq amendements font l'objet d'une discussion commune.

M. Ladislav Poniatowski, rapporteur. – L'amendement n° 139 rectifié *bis* prévoit la transmission systématique des comptes rendus et bilans détaillés des conférences départementales au comité du système de distribution publique d'électricité. L'avis est favorable.

Les amendements identiques n°s 259 rectifié *ter* et 599 rectifié excluent les investissements des entreprises locales de distribution (ELD) des compétences du comité du système de distribution publique d'électricité. J'y suis totalement opposé car si les ELD ne couvrent que 5 % du territoire français, EDF est totalement absente dans certaines zones. Ainsi, à l'exception de deux villes, une ELD couvre l'intégralité du département de Mme Ségolène Royal, les Deux-Sèvres. Il n'y a aucune raison que des informations dont dispose une ELD ne soient pas transmises au comité national. En outre, les ELD doivent occuper la même place que les syndicats d'électricité au niveau départemental. Enfin, les auteurs de ces amendements demandent un peu plus loin que les représentants des ELD siègent au comité national, ce qui contredit ces amendements.

Les amendements identiques n°s 138 rectifié *bis* et 447 rectifié prévoient la transmission systématique des comptes rendus et bilans détaillés des conférences départementales au comité du système de distribution publique d'électricité. Nous risquons de noyer ce comité sous des tonnes de papier. Laissons-le monter en puissance. Avis défavorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 139 rectifié bis.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 259 rectifié *ter* et 599 rectifié.*

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 138 rectifié bis et 447 rectifié.

M. Ladislav Poniatowski, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 237 rectifié *ter* et 600 rectifié complètent la composition du comité du système de distribution publique d'électricité : l'avis est favorable.

*La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n°s 237 rectifié *ter* et 600 rectifié.*

Articles additionnels après l'article 42

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Trois amendements font l'objet d'une discussion commune.

M. Ladislav Poniatowski, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 59 et 795 prévoient la conclusion d'un contrat de service public entre l'État, les gestionnaires de

réseaux de distribution (GRD) et les autorités concédantes (AOD). L'avis est défavorable pour deux raisons : il convient, d'une part, de faire confiance au nouveau comité pour améliorer le pilotage du système et, d'autre part, l'État et les GRD d'un côté, et les GRD et les AOD de l'autre organisent déjà les relations de façon bilatérale – contrats de service public ou contrats de concession.

L'amendement n° 796 rend obligatoire l'ouverture du capital des gestionnaires de réseaux de distribution aux collectivités territoriales et à leurs groupements. À l'heure où les budgets des communes sont contraints, pourquoi leur imposer cette charge supplémentaire ?

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n° 59 et 795 ainsi qu'à l'amendement n° 796.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement n° 843 vise à renforcer l'indépendance d'ERDF à l'égard d'EDF. Pendant longtemps, nous avons eu peur qu'ERDF, contrainte de verser des dividendes à sa maison mère, ne dispose pas de suffisamment de capital pour investir dans nos collectivités. C'est moins vrai aujourd'hui. L'indépendance juridique d'ERDF étant assurée, l'avis est défavorable.

M. Marc Daunis. – Très défavorable !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 843

Article 42 bis A

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – La rédaction de l'article 43 proposée par le Gouvernement satisfait cet article introduit par notre commission puisqu'il est désormais prévu que les installations de stockage de l'énergie bénéficient d'une réduction du tarif d'utilisation du réseau de 50 %, ce qui revient au même que l'exonération de la composante soutirage. L'avis sur l'amendement de suppression n° 919 du Gouvernement est donc favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 919.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement n° 155 rectifié précise, d'une part, que sont concernées par l'exonération de la composante soutirage du TURPE les installations de stockage d'énergie « quelle qu'en soit la forme », ce qui est inutile, et, d'autre part, exclut la part d'énergie autoconsommée de cette exonération, ce qui est bienvenu et que je proposerai de rectifier en conséquence cet amendement et de l'intégrer à l'article 43.

L'avis est donc défavorable sur le I et favorable sur le II s'il est rectifié pour s'appliquer à l'article 43.

La commission émet un avis défavorable au I de l'amendement n° 155 rectifié et favorable au II, s'il est rectifié.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement n° 156 rectifié complète l'article 42 bis A et favorise la participation des installations de stockage aux services de régulation du réseau ou « services système » grâce auxquels RTE dispose de réserves de puissance mobilisables pour maintenir l'équilibre entre la production et la consommation. Ces installations participent déjà à la régulation et ces mesures techniques ne relèvent pas de la loi.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 156 rectifié.

Articles additionnels après l'article 42 bis

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement n° 918 du Gouvernement prévoit que les entreprises électro-intensives exposées à la concurrence internationale bénéficieront de conditions particulières d'approvisionnement en électricité en contrepartie d'engagements d'efficacité énergétique. Ce faisant, il préserve la compétitivité de ces entreprises et donc l'activité et l'emploi en France. A défaut de bénéficier de prix de l'électricité suffisamment compétitifs, ces entreprises pourraient se délocaliser dans des pays aux législations moins vertueuses en matière de gaz à effet de serre, générant ainsi des « fuites de carbone ».

Les catégories de bénéficiaires seront définies par voie réglementaire en tenant compte de leur consommation d'électricité rapportée à la valeur ajoutée produite, de leur exposition à la concurrence internationale, du volume d'électricité consommée sur l'année et des procédés industriels qu'elles mettent en œuvre. Cet amendement renforce par ailleurs les dispositions déjà prévues aux articles 28, 43, et 44 *ter* en faveur des industries électro-intensives. L'avis est très favorable.

Le sous-amendement n° 964 propose une définition du critère d'électro-intensivité qui remplace la valeur-ajoutée par le coût de production. L'amendement du Gouvernement est préférable sur ce point, notamment parce qu'il est plus « euro-compatible ». Avis défavorable.

L'amendement n° 191 rectifié *quater* poursuit le même objectif que l'amendement n° 918 du Gouvernement mais selon des modalités différentes.

Nous sommes surveillés par Bruxelles : nous ne pouvons donc nous permettre d'agiter un chiffon rouge devant les commissaires européens. Suivons l'exemple des Allemands. La rédaction du Gouvernement est préférable. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable au sous-amendement n° 964.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 918

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 191 rectifié quater.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement n° 834 exclut les fournisseurs d'énergie du secteur des services énergétiques, en revenant sur le développement des grands énergéticiens dans les services d'efficacité énergétique - qu'il s'agisse d'EDF avec Dalkia ou de GDF avec Cofely. Or, il serait paradoxal d'interdire aux fournisseurs d'énergie d'être des acteurs de la transition énergétique en combinant leur métier historique avec celui d'opérateur de services énergétiques pour contribuer à l'efficacité énergétique. En outre, cet amendement supprime plusieurs articles du code de l'énergie qui n'ont rien à voir avec cette question et sans en exposer la raison. L'avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 834.

Article 43

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L’amendement n° 912 du Gouvernement complète la rédaction adoptée par notre commission à l’article 43. L’avis est favorable.

Je propose néanmoins un sous-amendement n° 32 à cet amendement pour préciser que le plafonnement de la réduction des tarifs d’utilisation du réseau public de transport d’électricité applicable aux installations permettant le stockage de l’énergie tient compte de l’efficacité énergétique de l’installation et doit donc s’entendre hors autoconsommation du moyen de stockage considéré. Le plafonnement étant justifié par le fait qu’il n’y a pas lieu, pour ces installations, d’acquitter deux fois le tarif d’utilisation du réseau, une fois au soutirage et une autre fois à l’injection, il convient d’exclure l’autoconsommation d’électricité du bénéfice de cette exonération de la composante soutirage dès lors qu’elle n’est pas réinjectée ultérieurement sur le réseau, ce qui incitera les exploitants à mettre en œuvre les technologies les plus efficaces.

Avis défavorable sur l’amendement n° 518 car il pénaliserait les entreprises françaises par rapport aux allemandes.

M. Marc Daunis. – J’ai du mal à comprendre la logique du groupe communiste dont l’amendement reviendrait à faire payer plus cher à nos entreprises manufacturières l’électricité qu’elle consomme. Comment dès lors envisager la reconquête de notre outil industriel ?

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Vous avez tout à fait raison. J’espère que les auteurs de cet amendement le défendront mollement en séance publique avant de le retirer.

La commission adopte le sous-amendement n° 32 du rapporteur.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 912 ainsi sous-amendé.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 518.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L’amendement n° 66 rectifié *bis* étend la réduction du tarif prévue à cet article aux réseaux de distribution. Or, cette modulation du TURPE vise avant tout à cibler les entreprises les plus électro-intensives exposées à la concurrence internationale et qui sont, du fait de leur consommation importante d’électricité, très majoritairement raccordées au réseau de transport. En outre, en étendant la réduction aux réseaux de distribution auxquels sont raccordés les consommateurs « de base », cet amendement ferait nécessairement porter la charge de cette réduction sur les ménages puisque les coûts de réseaux doivent nécessairement être couverts par le TURPE.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 66 rectifié bis.

Article additionnel après l’article 43

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L’amendement n° 925 rectifié poursuit le même objectif que notre amendement n° 950 adopté la semaine dernière. Il favorise le développement des effacements immédiats, aussi appelés « interruptibilités », qui ont été introduits par la loi NOME de décembre 2010 à la suite des recommandations du rapport de

MM. Serge Poignant et Bruno Sido sur la maîtrise de la pointe électrique et codifiés à l'article L. 321-19 du code de l'énergie. Pour mémoire, ce dispositif consiste à réduire de manière instantanée et sans préavis la puissance de soutirage d'un utilisateur raccordé au réseau électrique en cas de menace grave sur le fonctionnement du système électrique.

Là où notre amendement fixait la compensation versée aux industriels à un niveau permettant d'atteindre une capacité totale interruptible de nature à assurer le fonctionnement normal du réseau et reflétant le coût complet du bénéfice pour le système électrique, l'amendement du gouvernement est plus précis. Il prévoit que la compensation est fixée dans la limite d'un plafond de 120 euros, soit la valeur de la pénalité retenue dans le cadre du mécanisme de capacité lorsqu'un fournisseur ne respecte pas ses engagements. Ce niveau est proche de celui retenu par d'autres pays européens. Il indique également que le volume annuel de capacités interruptibles est fixé par arrêté du ministre, ce qui permettra de piloter le dispositif. L'avis est donc favorable et s'il est adopté il fera tomber notre amendement n° 950.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 925 rectifié.

Article 44

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement n° 519 supprime la possibilité de moduler le TURPE. Bien qu'étant très attaché à la péréquation tarifaire, je ne vous ai pas proposé de revenir sur cette disposition qui permet de la déclencher lorsque les pointes locales sont asynchrones avec les pointes nationales, mais je ne souhaite pas revenir sur le tarif jours de pointe / jours hors pointe qui restera national, ce que m'a confirmé le Gouvernement.

M. Bruno Sido. – Les jours de pointes ne sont pas décidés au niveau national puisqu'ils ne sont pas les mêmes au nord et au sud de la France.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Le tarif est national, mais les jours de pointe peuvent varier d'une région à l'autre.

M. Marc Daunis. – Les tarifs étant identiques, l'égalité des citoyens est respectée.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Le Gouvernement demandera comme moi aux auteurs de l'amendement de le retirer.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 519. À défaut, l'avis sera défavorable.

Article additionnel après l'article 44 bis

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Je demande le retrait de l'amendement n° 766, totalement satisfait par l'amendement n° 969 du Gouvernement déposé à l'article 46.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 766. À défaut, l'avis sera défavorable.

Article 44 ter

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement n° 477 rectifié *bis* de Mme Chantal Jouanno supprime le rapport que nous avons demandé sur la compensation des coûts indirects du dioxyde de carbone en faveur des secteurs exposés à un risque de fuite de carbone. J'ai souvent suivi Mme Jouanno dans ses demandes de suppression de rapports, mais en l'occurrence, ce rapport, demandé pour le 31 juillet, permettra au Gouvernement de proposer des mesures concrètes en faveur des entreprises confrontées à un risque de fuite de carbone, et au Parlement d'être informé de l'état de ses réflexions sur le sujet.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 477 rectifié bis.

Article 45

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement n° 520 supprime le bénéfice des tarifs de cession aux ELD. Cohérents avec eux-mêmes, nos collègues communistes sont hostiles aux TRV. Cohérent avec moi-même, je dis mon hostilité à cet amendement.

M. Marc Daunis. – *Perseverare diabolicum est !*

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 520.

Article 45 bis

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement n° 602 rectifié apporte des précisions sur les gestionnaires de réseaux de distribution pouvant opter pour la péréquation au réel. Dans la rédaction actuelle sont visés les gestionnaires de réseaux desservant plus de 100 000 clients alors que cet article, introduit à l'Assemblée nationale, visait bien à assurer la prise en compte des « particularités notamment de certaines grandes entreprises [locales] de distribution (ELD) rurales ». Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 602 rectifié.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement n° 601 rectifié encadre le droit d'option pour une péréquation tarifaire au réel. L'article 45 *bis* modifie les règles de péréquation des charges de distribution d'électricité entre les gestionnaires des réseaux publics de distribution en prévoyant la possibilité, pour les gestionnaires desservant plus de 100 000 clients ou opérant dans les zones non interconnectées, d'opter pour une péréquation établie à partir de l'analyse de leurs comptes et non par application de la formule de calcul forfaitaire. Cet amendement complète le dispositif en précisant que cette possibilité d'opter pour une péréquation au réel doit s'appliquer pour au moins une période tarifaire afin d'éviter que les gestionnaires ne reviennent sur leur choix en cours de période. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 601 rectifié

Articles additionnels après l'article 45 ter

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 323-4 du code de l'énergie dispose que la déclaration d'utilité publique (DUP) donne au concessionnaire le droit d'établir à demeure des ancrages ou des supports pour les lignes aériennes et de faire passer les lignes au-dessus des propriétés privées, d'établir à demeure des

canalisations souterraines sur des terrains non bâtis et d'élaguer ou d'abattre les arbres gênants pour le bon fonctionnement des ouvrages.

Or, les amendements identiques n^{os} 240 rectifié *ter* et 603 rectifié étendent ce droit à l'établissement des postes de transformation et à l'interdiction de tous travaux et activités qui rendraient nécessaire une modification de ces postes. De fait, ce nouveau droit priverait les propriétaires de tout ou partie de leur terrain sans recourir à la procédure d'expropriation là où la DUP ne crée aujourd'hui que des servitudes. Il s'agirait par conséquent d'une procédure très exorbitante du droit commun et de nature à remettre en cause le droit de propriété. Avis défavorable.

M. Marc Daunis. – Quelle est la logique de ces amendements ? Ils m'étonnent de la part de personnes aussi attachées à la propriété privée.

M. Daniel Dubois. – J'y suis bien sûr attaché autant que vous, mais il faut que les servitudes soient les mêmes pour les transformateurs – qui vont se multiplier du fait des énergies renouvelables – que pour les lignes à haute tension. Les procédures doivent être identiques.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Mais les transformateurs sont sur des propriétés privées.

M. Daniel Dubois. – C'est la même chose pour les pylônes des lignes à haute tension.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Les agriculteurs les refusent rarement.

M. Daniel Dubois. – La situation est identique et il doit y avoir un accord avec les propriétaires. D'un côté, une DUP permet de mettre en place une convention tandis que de l'autre, ce n'est pas le cas. Il faut que les procédures soient identiques pour les transformateurs.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Il existe 700 000 transformateurs en France, et ce sont des équipements lourds. On ne peut appliquer les mêmes procédures.

M. Daniel Dubois. – Et combien de pylônes ? Les conventions doivent être les mêmes.

M. Bruno Sido. – Pour les pylônes qui supportent des lignes de 400 000 volts, une indemnité annuelle est versée aux propriétaires puisqu'il s'agit d'une location. Il en va tout autrement pour les transformateurs qui nécessitent une parcelle cadastrale identifiée. On ne peut donc comparer les deux situations.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'agriculteur reste propriétaire de son terrain, même quand un pylône y est érigé. Il loue l'emprise. Pour un transformateur, une expropriation est nécessaire.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous en débattons en séance.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Le Gouvernement est très défavorable à ces amendements identiques.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 240 rectifié ter et 603 rectifié.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 241 rectifié *ter* et 604 rectifié *bis* reviennent sur une jurisprudence établie par la Cour de cassation en 2007 qui a exclu la possibilité pour les gestionnaires de réseaux de bénéficier de la prescription acquisitive par un délai trentenaire. Or, cette exclusion est justifiée par le fait que les ouvrages concernés relèvent d'un régime particulier de servitudes d'utilité publique et non de servitudes de droit privé établies pour l'utilité des particuliers. L'avis est donc défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^o 241 rectifié ter et 604 rectifié bis.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 242 rectifié *ter* et 605 rectifié *bis* renvoient dans le code de l'énergie aux dispositions du code de procédure pénale en matière de gardes particuliers assermentés afin d'assurer le contrôle de l'intégrité du réseau de distribution d'électricité. Au-delà d'un problème d'imputation dans le code, ces amendements sont satisfaits par le droit actuel et le renvoi aux dispositions existantes dans le code de l'énergie n'a aucun effet juridique supplémentaire, si ce n'est de l'alourdir inutilement. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 242 rectifié ter et 605 rectifié bis.

Article 46

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'article 46 habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour coordonner la périodicité des bilans d'émissions de gaz à effet de serre avec celle des futurs audits énergétiques et pour introduire un dispositif de sanction en cas d'absence de réalisation du bilan. L'amendement n^o 201 rectifié *ter* supprime cette habilitation au motif que le Gouvernement pourrait imposer une mise à jour plus fréquente des bilans et également instituer une sanction sans plus de précisions. Or, le Gouvernement nous a indiqué qu'il n'envisage pas de modifier la périodicité des bilans pour les collectivités, soit tous les trois ans. En outre, l'étude d'impact précise qu'il s'agira avant tout de « *sensibiliser les personnes morales concernées [...] dans un contexte de réglementation encore relativement récente. Le niveau de la sanction sera donc fixé en relation avec le montant des bilans d'émissions de gaz à effet de serre [de l'ordre de quelques milliers d'euros pour une structure de taille moyenne]* ». Enfin, l'amende sera précédée d'une mise en demeure. Retrait ?

M. Marc Daunis. – Les collectivités risquent-elles quelque chose ?

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Non, et le Gouvernement rassurera les auteurs de cet amendement.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n^o 201 rectifié ter. À défaut, l'avis sera défavorable.

Les amendements identiques n^{os} 669 rectifié et 830 souhaitent que les ordonnances précisent les postes à prendre en compte dans les bilans d'émissions de gaz à

effet de serre. Cet ajout ne conduirait-il à pas à élargir le champ de l'habilitation qui ne vise que la périodicité des bilans ? Je souhaite avoir l'avis du Gouvernement.

La commission demande l'avis du gouvernement sur les amendements identiques n^{os} 669 rectifié et 830.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement n° 969 du Gouvernement transpose la directive du 13 juillet 2009 relative aux réseaux fermés de distribution et satisfait par conséquent l'amendement n° 766 déposé par le groupe écologiste après l'article 44 *bis* et examiné précédemment.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 969.

Article 46 bis

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement n° 521 supprime cet article qui, selon ses auteurs, créerait un marché spéculatif de l'effacement diffus. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 521.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Dix-neuf amendements font l'objet d'une discussion commune.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement n° 522 crée un monopole public de l'effacement en réservant l'activité d'effacement de consommation d'électricité à un opérateur public dépendant conjointement des gestionnaires de réseaux de transport et de distribution. Dès lors que le groupe communiste est hostile à un marché de l'effacement, il est logique qu'il propose cet amendement mais mon avis est défavorable.

Je vous rappelle que nous avons adopté la semaine dernière un amendement n° 934 qui satisfait, en partie ou en totalité, un certain nombre d'amendements que nous allons maintenant examiner.

Ainsi, l'amendement de notre commission satisfait l'amendement n° 6 rectifié *bis* sur la valorisation des capacités d'effacement qui sera prévue dans le cadre des appels d'offres. Il satisfait très largement l'amendement n° 7 rectifié *bis* sur la définition de l'opérateur d'effacement, à ceci près qu'il est nécessaire de conserver la procédure d'agrément technique. Notre amendement n° 934 satisfait en partie les amendements n° 891 rectifié, 244 rectifié *ter* et 607 rectifié en prévoyant la possibilité pour les gros consommateurs de verser directement la compensation au fournisseur effacé. Il satisfait partiellement les amendements n^{os} 466 rectifié et 878 rectifié *ter* en remplaçant la prime versée aux opérateurs d'effacement par un système d'appels d'offres pilotable par l'autorité administrative. Il satisfait sur le fond les amendements n° 245 rectifié *bis*, 328 rectifié *ter* et 608 rectifié *quater* en ajoutant aux missions des gestionnaires de réseaux de distribution celle de contribuer au suivi des périmètres d'effacement. Notre amendement satisfait également l'amendement n° 609 rectifié en supprimant une précision effectivement inutile.

En revanche, il n'est pas souhaitable de financer la part « économie d'énergie » de l'effacement par des certificats d'économie d'énergie, ce qui complexifierait un système qui n'est déjà pas simple, comme le proposent les amendements n^{os} 891, 466 et 878.

Je suis favorable à l'amendement n° 677 rectifié qui définit les quantités d'électricité retenues pour calculer le versement aux fournisseurs effacés, sous réserve qu'il soit rectifié pour sous-amender notre amendement en remplaçant les mots « soutirages du » par les mots « injection dans le ».

Il ne convient pas non plus de revenir sur le versement au profit des fournisseurs effacés qui est légitime, comme proposé par l'amendement n° 8 rectifié *bis*.

Il n'est pas non plus nécessaire d'introduire la notion de bénéfice net ou « net benefit » prévu à l'amendement n° 678 rectifié ; en effet, si l'effacement peut avoir, à terme, un effet sur les coûts d'approvisionnement des fournisseurs, ce bénéfice net est en pratique très difficile à évaluer et le risque serait grand de mettre ainsi en place une usine à gaz et surtout d'ouvrir une source de contentieux très importante entre opérateurs et fournisseurs.

Il ne faut pas non plus, comme demandé par l'amendement n° 9 rectifié *bis*, supprimer l'alinéa 4 qui ne fait qu'indiquer que l'effacement peut conduire à un report de consommation mais que ce qui n'est pas reporté ni couvert par de l'autoproduction correspond à une économie d'énergie, ce qui est une lapalissade et qui ne préjuge en rien du niveau réel de l'effet report. Quant à l'amendement n° 709 rectifié qui rappelle que les effacements sont valorisés sur le marché de capacités, il est déjà satisfait par le droit en vigueur.

L'amendement n° 10 rectifié *bis* ouvre le schéma décennal à l'effacement, ce qui n'a pas lieu d'être dans la mesure où ce schéma n'est qu'un document de programmation et non un mécanisme utilisé par RTE pour équilibrer le système électrique. Quant à l'ouverture, RTE peut d'ores et déjà le faire aux services système à titre expérimental depuis quelques mois.

En conséquence, j'é mets un avis défavorable ou demande le retrait de l'ensemble de ces amendements, qui sont pour la plupart d'entre eux, en tout ou partie, satisfaits par notre amendement n° 934, et je donne un avis favorable, sous réserve de rectification, à l'amendement n° 677 rectifié.

M. Marc Daunis. – Tout cela était un peu compliqué à saisir.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – C'est vrai, mais l'article, introduit par les députés, nécessitait d'être modifié ; notre rédaction, à laquelle le Gouvernement a été étroitement associé, a le mérite de donner satisfaction, totalement ou partiellement, à la plupart des amendements.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 522, 7 rectifié bis, 9 rectifié bis et 709 rectifié.

Elle émet une demande de retrait des amendements n°s 6 rectifié bis, 891 rectifié, 8 rectifié bis, 466 rectifié, 878 rectifié ter, 244 rectifié ter, 607 rectifié, 678 rectifié, 10 rectifié bis, 245 rectifié bis, 328 rectifié ter, 608 rectifié quater, et 609 rectifié. À défaut, l'avis sera défavorable sur tous ces amendements.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 677 rectifié sous réserve de sa rectification.

M. Ladislas Poniatoski, rapporteur. – L’avis est défavorable sur l’amendement n° 681 rectifié *bis* car il ferait peser la charge du versement, à titre transitoire, sur RTE.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 681 rectifié bis.

Article 47

M. Ladislas Poniatoski, rapporteur. – L’amendement n° 361 a déjà été examiné en commission : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 361.

M. Ladislas Poniatoski, rapporteur. – L’amendement n° 774 revient sur l’ajout introduit par notre commission pour encadrer la prise en charge par les entreprises des contrôles menés par la commission de régulation de l’énergie (CRE) : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 774.

Article additionnel après l’article 47 ter

M. Ladislas Poniatoski, rapporteur. – L’amendement n° 913 du Gouvernement achève la transposition des directives sur les marchés intérieurs de l’électricité et du gaz. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 913.

La réunion est levée à 11 heures.

Mercredi 18 février 2015

- Présidence de M. Jean Claude Lenoir, président -

Transition énergétique pour la croissance verte – Suite de l’examen des amendements au texte de la commission

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Article 44

M. Ladislas Poniatoski, rapporteur. – L’amendement du Gouvernement n° 988 fixe à six mois après la promulgation de la loi le délai imparti à la Commission de régulation de l’énergie pour proposer des tarifs d’utilisation des réseaux qui incitent les clients à limiter leur consommation aux périodes de pointe. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 988.

Article 46 bis

M. Ladislas Poniatoski, rapporteur. – Le sous-amendement n° 986 à l’amendement n° 934 de la commission précise les missions des gestionnaires de réseaux de distribution. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable au sous-amendement n° 986.

Article 48

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 683 rectifié et 767 reviennent sur la suppression des émissions de méthane entérique des ruminants de la stratégie bas-carbone adoptée par notre commission. S’il faut tenir compte de la spécificité de ces émissions et la difficulté de les réduire, une telle suppression poserait problème. Je vous propose de retenir plutôt l’amendement n° 956 du Gouvernement, qui repose sur un compromis accepté par les représentants des éleveurs. Le sujet est délicat : les quotas européens expirant en avril prochain, le monde de l’élevage est très inquiet. Il n’est pas adroit de s’en prendre à lui maintenant.

M. Gérard Bailly. – La présence de ruminants contribue à l’entretien des territoires et à l’économie du pays. Je suis peiné que des élus aient pu signer un tel amendement. Autant proposer de supprimer les vaches.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Le Salon de l’agriculture s’ouvrira la semaine prochaine à Paris. Les parlementaires y étant invités, ce sera l’occasion d’en débattre avec les organisations agricoles.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 683 rectifié et 767.

Elle émet un avis favorable à l’amendement n° 956.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L’amendement n° 424 rectifié, qui supprime la répartition du budget carbone par catégories de gaz à effet de serre, est partiellement satisfait par celui que nous avons adopté et qui prévoit que cette catégorisation n’est réalisée que lorsque les enjeux le justifient. Demande de retrait ou à défaut avis défavorable.

La commission émet une demande de retrait de l’amendement n° 424 rectifié. A défaut, l’avis sera défavorable.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L’amendement n° 836 précise que la stratégie bas-carbone tient compte de l’évolution des puits de carbone que constituent les sols, puisqu’y sont stockées des quantités considérables de carbone. J’y suis favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 836.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Si l’évaluation du contenu carbone des importations est sujette à de fortes incertitudes, les exclure *a priori* de la stratégie bas-carbone reviendrait à renoncer purement et simplement à les estimer et, partant, à agir sur ces émissions importées, alors que nous pourrions disposer de leviers d’action. Je demande le retrait de l’amendement n° 408 rectifié.

La commission émet une demande de retrait de l’amendement n° 408 rectifié. A défaut, l’avis sera défavorable.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L’amendement n° 209 rectifié *ter* supprime la fixation par voie réglementaire des modalités de prise en compte de la stratégie bas-carbone dans les documents de planification ayant une incidence sur les émissions de gaz

à effet de serre, au motif que celle-ci irait au-delà de la notion de prise en compte et porterait atteinte à la libre administration des collectivités territoriales. Outre que l'absence de précision réglementaire irait à l'encontre de l'objectif poursuivi par les auteurs de l'amendement en créant une incertitude juridique forte pour les collectivités, comment les collectivités s'approprieraient-elles la stratégie bas-carbone nationale et comment saurait-on quels documents de planification sont concernés et comment cette prise en compte doit être mise en œuvre ? Par ailleurs, en vertu de l'article 72 de la Constitution, la libre administration des collectivités s'exerce « dans les conditions prévues par la loi ». Or, ce projet de loi crée précisément un nouvel outil de gouvernance, la stratégie bas-carbone, qui fixe des plafonds d'émissions nationaux et une trajectoire pour les respecter. Les collectivités territoriales et leurs groupements, qui se mobilisent déjà fortement pour la transition énergétique, doivent y prendre toute leur part. Retrait, ou à défaut avis défavorable.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 209 rectifié ter. À défaut, l'avis sera défavorable.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – L'idée, défendue par l'amendement n° 325 rectifié *bis*, de disposer, par le biais du financement des projets publics, d'un levier supplémentaire de lutte contre le changement climatique est bienvenue. Il appartiendra au décret de définir des indicateurs simples.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 325 rectifié bis.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – L'amendement n° 409 ajoute, pour la détermination des activités économiques soumises à la concurrence internationale, une référence à une communication récente de la Commission européenne. Nous avons déjà tenu compte de la préoccupation des auteurs en matière de défense de la compétitivité de nos entreprises électro-intensives exposées à la concurrence internationale en apportant plusieurs compléments au texte : modulation de la redevance hydraulique pour favoriser leur approvisionnement (article 28) ; bénéfice de conditions particulières de fourniture d'électricité (article additionnel après l'article 42 *bis*) ; réduction des tarifs d'utilisation des réseaux jusqu'à 90 % (article 43) ; soutien à l'interruptibilité (article additionnel après l'article 43) ; réflexion, enfin, sur la prise en compte des coûts indirects du CO₂ (article 44 *ter*). Le Sénat est donc largement venu au secours des électro-intensifs. Demande de retrait ou à défaut avis défavorable.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 409. À défaut, l'avis sera défavorable.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – L'amendement n° 768 est satisfait par la rédaction que nous avons adoptée : le bilan accompagnant la présentation au Parlement des nouveaux budgets carbone et de la stratégie bas-carbone comportera un volet quantitatif et une analyse des résultats atteints par rapport aux plafonds prévus.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 768.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – Nous avons déjà donné un avis défavorable à l'amendement n° 769 qui précise que les méthodologies d'évaluation des facteurs d'émissions de gaz à effet de serre sont fixées par finalité, en distinguant les méthodes dites d'allocation et les méthodes dites d'évaluation. Cette précision, intéressante, relève du domaine réglementaire.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 769.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – L'amendement n° 216 rectifié est satisfait, puisque l'article L. 225-100-2 du code de commerce dispose déjà que le rapport consolidé de gestion « *comporte également une description des principaux risques et incertitudes auxquels l'ensemble des entreprises comprises dans la consolidation est confronté* », ce qui paraît suffisamment général pour inclure les risques liés au changement climatique.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 216 rectifié.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – L'amendement n° 215 rectifié contraint les entreprises à inclure dans leur rapport sur l'impact social et environnemental de leurs activités l'anticipation des risques et des conséquences liés au changement climatique. Les services ministériels nous informent que les obligations de *reporting* des entreprises sont précisément en cours de révision, en vue notamment de transposer la directive du 29 septembre 2014 sur la responsabilité sociétale des entreprises. L'adoption d'un tel amendement, dont la rédaction pose d'ailleurs problème sur le plan juridique, serait prématurée. Demande de retrait ou à défaut avis défavorable.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 215 rectifié. À défaut, l'avis sera défavorable.

Article additionnel après l'article 48

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 176 rectifié bis.

Article 48 bis

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – Nous avons adopté dans le texte de la commission cet article regroupant trois rapports, dont celui sur financement de la transition énergétique, pour quantifier et analyser les moyens financiers publics, et celui sur la contribution au service public de l'électricité, d'où notre avis défavorable à l'amendement de suppression n° 478 rectifié *bis*.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 478 rectifié bis.

Article 49

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – La rédaction actuelle de l'article 49 me paraît à la fois suffisamment précise et souple : il n'est pas question de garantir que les objectifs de la politique énergétique seront atteints, comme le propose l'amendement n° 177 rectifié *bis*. Ils en forment l'horizon, lequel s'éloigne toujours à mesure que l'on s'en approche...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 177 rectifié bis.

L'amendement n° 849 rectifié *ter* tend lui aussi à revenir sur la rédaction de l'article 49 mais cette fois-ci pour l'atténuer. Demande de retrait ?

La commission un avis défavorable à l'amendement n° 849 rectifié ter.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – L’amendement n° 568 rectifié ajoute à la programmation pluriannuelle de l’énergie un volet spécifiquement dédié aux territoires hyper-ruraux. Je tenterai de convaincre Alain Bertrand de le retirer.

La commission émet une demande de retrait de l’amendement n° 568 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – L’amendement n° 410 rectifié affirme que la programmation pluriannuelle de l’énergie (PPE) tient compte du contexte énergétique international et garantit un approvisionnement en électricité sûr et indépendant de la situation de nos voisins. Ces dimensions sont déjà largement prises en compte dans le volet de la PPE relatif à la sécurité d’approvisionnement qui tient compte, notamment, des échanges transfrontaliers d’électricité. Il précise ensuite que la PPE repose non seulement sur différentes hypothèses d’évolution de la situation économique mais aussi « de la reprise industrielle ». Cette précision est inutile dans la mesure où l’évolution de la situation économique couvre déjà tous les secteurs. L’amendement limite enfin le volet de la PPE relatif au développement des énergies renouvelables aux seules énergies renouvelables thermiques. Si, n’étant pas intermittentes, elles doivent être particulièrement favorisées, ce n’est que par la mobilisation de l’ensemble des énergies renouvelables que nous parviendrons à atteindre les objectifs fixés et à réussir la transition énergétique. Les deux premiers tiers de cet amendement sont satisfaits, le dernier suscite de grandes réserves. Je tenterai de convaincre ses auteurs de bien vouloir le retirer.

La commission émet une demande de retrait de l’amendement n° 410 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – Nous avons complété le volet de la PPE relatif à la sécurité d’approvisionnement par un plan stratégique national d’approvisionnement en gaz naturel. L’amendement n° 957 du Gouvernement propose d’intégrer plutôt ces dispositions dans le volet « sécurité d’approvisionnement » de la PPE, ce qui revient au même sans multiplier les documents. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 957.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – L’amendement n° 24 rectifié tend manifestement à revenir sur la question du pétrole et du gaz de schiste. Nous en avons parlé au moment de la discussion sur l’ensemble du projet de loi : je ne souhaite pas ouvrir ce dossier au détour d’un texte déjà très chargé. Si je suis favorable à l’amendement n° 149 rectifié *bis*, qui propose simplement l’exploration de notre sous-sol, je m’oppose au n° 24 rectifié qui ouvre la voie à l’exploitation : la technologie disponible n’offre toujours pas la sécurité suffisante. Je comprends l’hostilité très forte, exprimée sur tous les bancs par nos collègues élus de territoires où se trouvent du gaz ou du pétrole de schiste.

Considérez le cas de la Pologne : elle était censée être, devant la France, le pays d’Europe le mieux doté en hydrocarbures de schiste. L’exploration a révélé que ses gisements étaient dix fois inférieurs aux prévisions. Si nous conduisions des recherches analogues, comme le préconise l’amendement n° 149 rectifié *bis*, nous découvririons peut-être que, sur les quatre régions françaises concernées, trois n’ont qu’un potentiel infime.

M. Bruno Sido. – Notre président a présenté, dans le cadre de l’Office parlementaire d’évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst), un excellent

rapport rédigé avec M. Christian Bataille sur l'exploitation des gaz de schiste aux États-Unis et en Pologne. Il interdit désormais de prétendre que l'exploitation du gaz de schiste n'est pas propre. L'image de gaz sortant d'un robinet, et qu'on allume avec un briquet, diffusée à la télévision est un faux, produit par un montage.

M. Daniel Dubois. – La politique de l'autruche n'est jamais bonne, mieux vaut savoir de quoi l'on parle. Si notre groupe a toujours mis en garde contre les risques de l'exploitation, il demande que l'on commence par vérifier si ces ressources existent ou non. Je considère d'ailleurs, contrairement au rapporteur, qu'il n'est pas cohérent de laisser de côté le gaz de schiste lorsque l'on parle de transition énergétique.

M. Gérard Bailly. – Si je partage l'avis du rapporteur, je m'inquiète de la restitution de nos débats par la presse. Des explications très claires seront nécessaires en séance.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Nous veillerons à ce que notre opinion soit bien retranscrite. Je rappellerai les conclusions du rapport que j'ai rédigé avec Christian Bataille : contrairement à la présentation caricaturale qui en a été faite, il demandait simplement l'application de la loi du 13 juillet 2011, qui prévoit que les recherches soient poursuivies afin d'avoir une meilleure connaissance du sous-sol, que le Gouvernement prenne l'avis de scientifiques et produise un rapport annuel. Qui sait ce que nous pourrions découvrir d'autre dans nos sous-sols ?

M. Yannick Vaugrenard. – Faisons preuve de pragmatisme et de rationalité : nous opposer à la recherche, ce serait tomber dans l'obscurantisme et alimenter les peurs. La vigilance va de soi.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – J'apprécie la présentation très mesurée et rationnelle de votre opinion.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Nous avons tous vu, comme Bruno Sido, le film caricatural produit aux États-Unis. C'est une honte, de même que sont honteux les arguments qui font craindre un mélange du pétrole ou du gaz de schiste avec la nappe phréatique. La nappe est là, sous nos pieds, les hydrocarbures sont enfouis à 2 000 ou à 3 000 mètres. Si des erreurs ont été commises au début aux États-Unis, on sait désormais traverser la nappe phréatique.

La très bonne loi de 2011 prévoyait que le Gouvernement présenterait chaque année un rapport sur l'avancement des technologies d'exploitation. Il n'en a rien fait. Il ne sera pas inutile que chaque groupe politique rappelle sa position lors du débat.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Outre ce rapport annuel, la loi prévoyait la création d'un comité de suivi scientifique.

M. Henri Tandonnet. – Le texte autorisant des travaux de recherche existe bien...

M. Jean-Claude Lenoir, président. – C'est la loi de 2011, dont on n'a retenu que l'interdiction de la fracturation hydraulique telle qu'elle est aujourd'hui pratiquée.

M. Henri Tandonnet. – À quoi bon, alors, un nouvel amendement ?

M. Jean-Claude Lenoir, président. – La nécessité de la connaissance du sous-sol n'est pas suffisamment explicite dans la loi.

M. Henri Tandonnet. – On agitera un chiffon rouge.

M. Yannick Vaugrenard. – Il serait regrettable que cela vienne occulter les éléments positifs que nous avons produits depuis deux semaines.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – La poursuite des recherches et l'amélioration de notre connaissance du sous-sol étaient bien présentes à l'esprit du législateur en 2011. Nous ne ferons que le dire explicitement. « Recherche » ne signifie pas « exploitation ».

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – On n'empêchera pas la presse de retenir ce qu'elle voudra. De nos débats de cette nuit, il ne reste dans les journaux de ce matin que l'amendement augmentant la distance d'installation des éoliennes par rapport aux habitations.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Il y a pourtant eu des interventions de grande qualité, sur l'hydroélectricité notamment.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 24 rectifié. À défaut, l'avis sera défavorable.

Elle émet un avis favorable à l'amendement n° 149 rectifié bis.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement n° 261 rectifié est satisfait par l'alinéa 17 qui prévoit une étude d'impact pour l'ensemble de la PPE ; il n'est par conséquent pas nécessaire d'ajouter une telle étude d'impact pour chaque volet.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 261 rectifié.

Elle émet un avis défavorable à l'amendement n° 178 rectifié bis.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement n° 867 rectifié *bis* exclut le recours au charbon pour les nouvelles centrales électriques dans les départements d'outre-mer. Il est partiellement satisfait par l'article 55, qui prévoit non seulement la compatibilité de l'autorisation d'exploiter avec la PPE et avec l'objectif de réduction des gaz à effet de serre qu'elle met en œuvre, mais aussi la possibilité de restreindre le nombre d'heures de fonctionnement annuel des centrales thermiques afin de respecter des valeurs limites d'émissions de gaz à effet de serre.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 867 rectifié bis.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Nous avons déjà donné un avis défavorable à l'amendement n° 179 rectifié *bis* lors de l'examen du texte de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 179 rectifié bis.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement du Gouvernement n° 910 simplifie les textes d'application relatifs à la PPE en retenant un décret simple plutôt qu'un décret en Conseil d'État. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 910.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement n° 180 rectifié *bis* tire la conséquence de la modification rédactionnelle proposée par le même auteur à l'alinéa 6 de l'article 49 qui consiste à supprimer le renvoi au décret fixant la PPE à cet endroit pour le réintroduire à l'alinéa 18. L'intérêt d'un tel déplacement ne m'apparaît pas clairement.

Quant à l'amendement n° 136, nous avons déjà donné un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 180 rectifié bis ainsi qu'à l'amendement n° 136.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement n° 411 rectifié demande que le bilan prévisionnel pluriannuel élaboré par le gestionnaire du réseau de transport, RTE, soit vérifié et approuvé par le gouvernement. Nul ne conteste la qualité et l'objectivité des bilans élaborés chaque année par RTE. Il s'agit d'ailleurs d'exercices de prévision et non de programmation ; ils n'appellent par conséquent ni approbation ni rectification par l'autorité politique.

Cet amendement prévoit encore qu'afin d'éviter la défaillance du système, le gestionnaire de réseau pourrait déconnecter des installations d'énergie renouvelables intermittentes en métropole, à l'image du seuil de déconnexion qui existe dans les zones non interconnectées (ZNI). Un tel seuil de déconnexion n'apparaît pas pertinent en métropole : il s'agit d'une mesure de régulation forte, spécifique aux réseaux non interconnectés. La métropole est fortement interconnectée avec les autres pays de la plaque centre-ouest Europe, et les interconnexions jouent justement un rôle important d'équilibrage des systèmes électriques. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 411 rectifié.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Je reconnais d'autant mieux l'intérêt de la cogénération à haute efficacité énergétique que j'ai moi-même fait adopter par la commission, à l'alinéa 46, un amendement prévoyant que le plan stratégique national intègre un volet consacré au développement de la cogénération. L'amendement n° 67 rectifié *bis* est ainsi satisfait par la rédaction du texte de la commission.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n° 67 rectifié bis. À défaut, l'avis sera défavorable.

Article 49 bis

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement n° 707 rectifié supprime le comité d'experts pour la transition énergétique introduit à l'Assemblée nationale. Si notre commission s'est déclarée favorable à ce comité, elle est revenue sur sa composition afin de ne pas le priver de membres parfaitement compétents pour traiter de ces questions.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Les élus, par exemple...

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Dès lors que les élus sont compétents, ils doivent pouvoir en faire partie. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 707 rectifié.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – L'amendement n° 904 du Gouvernement est de simplification.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 904.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 680 rectifié.

Article 50

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – Les auteurs de l'amendement n° 848 rectifié *quater* entendent supprimer la réforme de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) et la création du comité de gestion. Cela donnera lieu à un débat, puisque nous avons adopté sur ce point un amendement de la commission des finances. Un amendement du Gouvernement devrait en partie répondre au souhait de la commission des finances : il semble prêt à budgéter une partie de ce qui est actuellement financé par la CSPE. Ce serait un véritable pas dans notre direction.

M. Daniel Dubois. – Avec quels moyens ?

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – Cet amendement gouvernemental n'a pas encore été déposé.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Le Gouvernement apportera toutes les précisions utiles.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 848 rectifié quater ainsi qu'aux amendements n^{os} 770, 856 rectifié bis et 672 rectifié.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – La composition du comité de gestion de la CSPE relève du domaine réglementaire. Il n'y a pas lieu de la faire figurer dans la loi, comme le voudrait l'amendement n° 181 rectifié *bis*. Du reste, la composition qui sera retenue par le Gouvernement devrait être assez voisine de celle proposée par cet amendement. Avis défavorable, de même que sur les amendements n^{os} 771 et 312 rectifié *ter* qui visent aussi à préciser la composition du comité..

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 181 rectifié bis ainsi qu'aux amendements n^{os} 771 et 312 rectifié ter.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – L'amendement n° 311 rectifié *ter* supprime du champ du décret relatif au comité de gestion de la CSPE la mention de ses missions au motif que celles-ci sont déjà clairement définies dans la loi, ce qui est exact. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 311 rectifié ter.

Article additionnel après l'article 50

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – L'amendement n° 682 rectifié demande que la Cour des comptes remette au Gouvernement et au Parlement un rapport sur la CSPE dans l'année suivant la promulgation de la présente loi. La Cour des comptes a déjà eu l'occasion d'examiner à plusieurs reprises la question de la CSPE, dans ses rapports annuels

comme dans ses rapports thématiques, notamment à la demande de la commission d'enquête du Sénat sur le coût de l'électricité.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Le Parlement peut obtenir un rapport de la Cour des comptes, à condition que la demande passe par l'une des commissions des finances...

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – ... ou des affaires sociales, si c'est du financement de la sécurité sociale qu'il s'agit.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 682 rectifié.

Article 51

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – En élargissant le champ de la délégation du traitement et la diffusion des informations relatives à l'énergie, l'amendement du Gouvernement n° 914 favorisera la création de circuits d'information plus courts, pour le plus grand profit des personnes publiques concernées, dont les collectivités. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 914.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Le sous-amendement n° 985 restreint la possibilité pour l'autorité administrative de déléguer le recueil, le traitement et la diffusion des informations relatives à l'énergie aux seules fins d'établissement d'un « tableau de bord national des statistiques », mais défend la nécessité de statistiques publiques sur les consommations d'énergie. Si ce II est bienvenu, je suis défavorable au I.

M. Gérard Bailly. – Entendu. Je rectifie l'amendement.

La commission émet un avis favorable au sous-amendement n° 985 rectifié.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement n° 32 rectifié précise que seules les installations dépassant un seuil de puissance fixée par voie réglementaire doivent être référencées dans le registre national des installations de production et de stockage d'électricité. Il est entièrement satisfait par l'alinéa 22.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 32 rectifié.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement n° 582 rectifié *bis* met les données relatives à l'éclairage public à disposition des citoyens et des entreprises, afin notamment de favoriser l'innovation. Si j'y suis favorable sur le fond, la rédaction mériterait d'être précisée : il conviendrait en particulier de renvoyer au pouvoir réglementaire le soin de fixer la liste des données ainsi libérées afin de respecter les règles en matière de transmission de données commercialement sensibles. Un citoyen trouvera du reste, par la lecture des délibérations de son conseil municipal, toutes les informations que vous entendez lui donner, puisqu'aucune décision relative à l'éclairage public ne peut être prise sans délibération.

Mme Élisabeth Lamure. – On ne sait pas exactement, dans ce domaine, quelles sont les règles. La norme Afnor n'est qu'une recommandation, dont l'application abusive conduit souvent à un éclairage excessif. Ce sont plutôt les élus que nos concitoyens qui ont besoin d'informations plus précises.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Les élus ont toute liberté de choisir l'éclairage et bénéficient déjà d'un certain nombre d'informations. Mais il est vrai que les normes techniques, dont la norme Afnor qui n'a effectivement rien d'obligatoire, sont parfois difficiles à comprendre.

M. Daniel Laurent. – Je suis président du syndicat départemental d'électrification de Charente-Maritime. Comme dans de nombreux départements, nous réalisons les équipements pour les communes. En accroissant la diffusion de l'information, ne risque-t-on pas de complexifier les choses, au moment où les nouvelles technologies, comme les réseaux intelligents, se multiplient ? Nous allons déjà utiliser les réseaux existants pour innover, en réduisant notamment la densité d'éclairage.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Partager les informations est un devoir. Je viens moi-même de relancer un appel d'offres pour tous les équipements d'éclairage public pour les trois ans à venir ; les normes techniques, vous le savez bien, varient selon le quartier et la fréquentation des rues. Nous proposons, les élus choisissent ! Mais ne dites pas que les élus ne sont pas informés. Il y a dans chaque mairie un ou plusieurs adjoints spécialistes de ces questions.

Je vous propose de rectifier ainsi votre amendement : « Les données relatives à l'éclairage public, dont la liste est fixée par voie réglementaire, sont mises en ligne dans des formats ouverts facilitant leur réutilisation ». Iront voir ceux qui voudront, comme pour les délibérations des conseils municipaux...

Mme Élisabeth Lamure. – Les normes d'éclairage sportives sont un vrai sujet ; il n'est malheureusement pas abordé.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Les syndicats d'électricité n'ont pas le droit de s'occuper de l'éclairage des stades, qui relèvent de la compétence communale.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – C'est en effet le domaine privé de la collectivité territoriale.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 582 rectifié bis sous réserve de sa rectification.

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

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'extension aux produits pétroliers de l'obligation de transmission aux pouvoirs publics des données de consommation serait difficile à mettre en place en pratique. Nous demanderons néanmoins l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 798.

La commission demande l'avis du gouvernement sur l'amendement n° 798.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Demander aux gestionnaires des réseaux de chaleur de fournir, comme les gestionnaires des réseaux électriques et gaziers, les données de production et de consommation de chaleur, complètera utilement l'information des collectivités : avis favorable à l'amendement n° 673 rectifié bis.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 673 rectifié bis.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Les amendements n^{os} 800 et 675 rectifié *bis*, qui autorisent l'accès des agents assermentés des autorités organisatrices des réseaux de chaleur aux données recensées dans les enquêtes statistiques nationales, sont satisfaits par l'amendement n^o 673 qui vise, lui, toutes les personnes publiques.

La commission émet une demande de retrait des amendements n^{os} 800 et 675 rectifié bis. À défaut, l'avis sera défavorable.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'information des collectivités en matière énergétique a déjà été substantiellement renforcée par l'article 51. Le mécanisme prévu par les amendements n^{os} 60, 799 et 674 rectifié *bis* est moins opérationnel et surtout de nature à remettre en cause le secret statistique.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 60, 799 rectifié et 674 rectifié bis.

Article additionnel après l'article 51

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement n^o 154 rectifié *bis* rend l'actualisation des informations relatives au raccordement des installations obligatoire à l'occasion de chaque événement susceptible de les modifier, et autorise les gestionnaires de réseaux à publier les listes d'installations en file d'attente. Les producteurs optimiseront ainsi leurs choix techniques et économiques. Les modalités de cette publication seront précisées par voie réglementaire.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n^o 154 rectifié bis.

Article 52

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Le premier alinéa de l'article 52 n'est pas normatif : pourquoi le supprimer ? Ou pourquoi ne pas supprimer tout l'article, qui n'engage à rien non plus ? Avis défavorable à l'amendement n^o 412 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 412 rectifié.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement n^o 490 rectifié *bis* mentionne, en précisant le champ d'application de l'article 52, les documents régionaux de planification économique et professionnelle ; or l'article y fait déjà allusion indirectement me semble-t-il à travers les documents nationaux, qu'ils doivent respecter. Nous demanderons au Gouvernement de nous le confirmer.

La commission demande l'avis du gouvernement sur l'amendement n^o 490 rectifié bis.

Articles additionnels après l'article 52

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'article L.312-19 du code de l'éducation dispose que « l'éducation à l'environnement et au développement durable débute dès l'école primaire. Elle a pour objectif d'éveiller les enfants aux enjeux environnementaux. Elle comporte une sensibilisation à la nature et à la compréhension et à l'évaluation de l'impact des activités humaines sur les ressources naturelles ». Il n'est pas indispensable d'aller plus loin : le principe vaut pour l'ensemble des formations publiques ; le préciser

alourdirait les programmes scolaires. De plus, il conviendrait, pour satisfaire l'amendement n° 265, de modifier les sections du code de l'éducation relatives à chaque niveau d'enseignement. Nous souhaiterions toutefois que le Gouvernement nous confirme cette analyse.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 265.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – L'article L. 6313-1 du code du travail fait référence aux « actions d'acquisition, d'entretien ou de perfectionnement des connaissances », formulation générique qui intègre les formations relatives au développement durable. L'amendement n° 266 est donc satisfait.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 266.

Article 53

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – Il n'y a pas de raison de citer explicitement la chimie des végétaux dans les objectifs fixés à la recherche et à l'innovation en matière de transition énergétique. Le solaire, l'éolien, la biomasse, les biocarburants, pourraient aussi bien y figurer. Avis défavorable au n° 68 rectifié *ter*.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 68 rectifié *ter*.*

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – Il faut bien sûr soutenir les très petites entreprises (TPE) et les petites et moyennes entreprises (PME), mais elles font déjà l'objet de mesures spécifiques de soutien, telles que le crédit d'impôt innovation. Je souhaite demander l'avis du Gouvernement sur le n° 339 rectifié.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 339 rectifié.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – Les alinéas 17 et 18 de l'article font déjà référence à l'outre-mer. Je propose de demander au Gouvernement si l'amendement n° 854 rectifié *bis* est utile.

*La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 854 rectifié *bis*.*

Article 54

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – L'amendement n° 835 a déjà été rejeté lors de l'examen du texte en commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 835.

Article additionnel après l'article 54 bis

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 690.

Article 55

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Le droit existant conditionne déjà la délivrance des autorisations d’exploiter à l’impact de l’installation sur l’artificialisation des terres agricoles. Ce n’est que par souci de rationalisation que l’article 55 recentre la liste des critères autour des enjeux énergétiques et climatiques. Le respect de la législation sociale et environnementale ou les règles d’occupation des sols ne sont pas remis en cause. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 524.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L’amendement n° 182 rectifié *bis* avait déjà reçu un avis défavorable lors de l’examen du texte de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 182 rectifié bis.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – La restriction du nombre maximal d’heures de fonctionnement des installations émettant des gaz à effet de serre ne concerne que les nouvelles installations. Elle poursuit l’objectif de limiter le nombre d’heures de fonctionnement des centrales thermiques les plus polluantes – à charbon – et de maintenir une capacité thermique disponible à la pointe tout en pilotant le niveau des émissions de gaz à effet de serre. Avis défavorable à l’amendement de suppression n° 578 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 578 rectifié.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L’article 55 rend possible une restriction du nombre maximal d’heures annuelles de fonctionnement des installations émettant des gaz à effet de serre. Les amendements n°s 382, 467 et 710 rectifié prévoient, eux, une valeur limite d’émissions du seul CO₂, calculée sur la durée de vie de l’installation.

Le recours à des centrales thermiques d’appoint est d’autant plus nécessaire pour couvrir les pointes de consommation que les énergies renouvelables intermittentes sont appelées à se développer. Selon les indications du Gouvernement, le nombre d’heures maximal de fonctionnement par an, valable seulement pour les nouvelles capacités, devrait être fixé de façon à maintenir une capacité thermique disponible suffisante pour assurer la sécurité d’approvisionnement. Au Gouvernement de nous exposer la façon dont il entend mettre en œuvre cette disposition.

M. Bruno Sido. – Restreindre le nombre d’heures par an n’est pas une solution assez souple. En 2014, il n’a pas fait froid, mais nous pourrions très bien, cette année ou l’année prochaine, avoir besoin de plus d’heures que prévu. Tenons plutôt compte de la durée de vie globale des exploitations. RTE affirme que nous sommes proches de la rupture : et si nous atteignons le plafond en période de grand froid ?

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Je vous propose de demander l’avis du Gouvernement.

La commission demande l’avis du gouvernement sur les amendements n°s 382, 467 et 710 rectifié.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Les amendements n°s 33 rectifié et 413 suppriment le plafonnement de la capacité de production d’électricité d’origine nucléaire, et le

délai minimal de dix-huit mois entre le dépôt de la demande d'autorisation et la date de mise en service. Or la commission a maintenu le principe du plafonnement et l'a porté à 64,85 GW afin d'y inclure la capacité de l'EPR de Flamanville. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 33 rectifié et 413.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Le groupe écologiste et le Gouvernement veulent tous deux, avec les amendements n^{os} 772 et 905, revenir au plafonnement initial à 63,2 GW. Nous en discuterons en séance.

M. Bruno Sido. – Limiter la part du nucléaire à 63,2 GW revient à limiter la puissance installée. La transition énergétique consiste à limiter la part du nucléaire dans la consommation d'énergie : nous parlons donc de GWh...

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Le Gouvernement veut limiter la capacité de production, c'est très clair !

M. Bruno Sido. – Les GW et les GWh n'ont rien à voir. Une puissance n'est pas une énergie. Or on aurait tort de se priver d'une puissance installée, quel que soit le plafond que l'on fixe à l'énergie produite.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – C'est exact. Nos centrales ne tournent d'ailleurs qu'à 80 % de leurs capacités totales...

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 772 et 905.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Représentant une dérogation importante au droit des sociétés cotées, le droit d'opposition du commissaire du Gouvernement auprès d'EDF, où l'État est ultra-majoritaire, devra être manié avec mesure, sous peine de déstabiliser l'entreprise et d'insécuriser sa politique d'investissement. Cependant, dans la mesure où notre commission a amendé des objectifs de la politique énergétique avec lesquels le plan stratégique de l'entreprise devra être compatible, le supprimer n'est pas opportun.

La commission émet une demande de retrait de l'amendement n^o 414 rectifié. À défaut, l'avis sera défavorable.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement n^o 773 rend au contraire obligatoire l'opposition du commissaire du Gouvernement placé auprès d'EDF à une décision d'investissement non compatible avec la programmation pluriannuelle de l'énergie ou avec le plan stratégique de l'entreprise. Or, l'usage de ce droit doit être laissé à l'appréciation du commissaire du Gouvernement... Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 773.

Articles additionnels après l'article 56

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Les amendements n^{os} 61, 712 rectifié, 801 et 184 portent la coordination des réseaux d'électricité et de gaz à l'échelon supérieur, entre communes, grâce à un schéma directeur des réseaux de distribution d'énergie intégré dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) – rendus intercommunaux par la loi relative à la nouvelle organisation territoriale de la Région – ou dans les schémas de cohérence territoriale

(SCOT). L'idée n'est pas mauvaise, mais la rédaction de ces amendements n'est pas idéale. Demandons l'avis du Gouvernement.

La commission demande l'avis du gouvernement sur les amendements n^{os} 61, 712 rectifié, 801 et 184.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Il n'y a pas de raison d'exclure les investissements liés à la transition énergétique du calcul des taux d'endettement des collectivités territoriales et de leurs groupements. Une telle exclusion inciterait de plus les collectivités à accroître leur dette, ce qui n'est pas de bonne gestion financière. Avis défavorable à l'amendement n° 805.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 805.

Article 58

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Avis favorable aux amendements n^{os} 307 rectifié, 443 et 880 rectifié qui étendent l'expérimentation à l'injection de gaz issu d'électricité. Ce sont des amendements pro-hydrogène. Je me suis prononcé en séance contre la limitation des expérimentations au biogaz.

La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} 307 rectifié, 443 et 880 rectifié.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Nous avons déjà rejeté l'amendement n° 326 rectifié *bis* lors de l'examen du texte de commission : avis défavorable.

M. Franck Montaugé. – C'était un amendement d'appel, destiné à attirer l'attention sur l'importance de la péréquation.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 326 rectifié bis.

Article 59

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Avis défavorable à la suppression de l'article par l'amendement n° 35 rectifié, alors qu'il rend possibles des expérimentations en matière de déploiement de réseaux électriques intelligents.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 35 rectifié.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement n° 306 rectifié a déjà été rejeté en commission, de même que le suivant n° 444.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 306 rectifié et 444.

Article additionnel après l'article 59

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement n° 533, qui instaure un taux réduit de TVA sur la première tranche de consommation d'électricité, est extrêmement complexe à mettre en œuvre, non ciblé sur des ménages qu'il serait légitime de subventionner, créerait un effet d'aubaine très coûteux pour les finances publiques, et occasionnerait une perte de recettes publiques importantes. La rituelle référence à la création d'une taxe

additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts n'est pas suffisante. J'y suis défavorable d'autant que je m'interroge sur sa compatibilité avec le droit européen.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 533.

Article 60

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – L'amendement n° 228 rectifié *ter* interdit l'utilisation du chèque énergie pour régler des dépenses d'amélioration énergétique du logement. Or il est vraisemblable que les ménages précaires, soumis à une contrainte de liquidité forte, l'utiliseront majoritairement pour régler leur facture d'énergie plutôt que pour régler des dépenses d'amélioration énergétique de leur logement. Le chèque énergie donne le choix aux ménages concernés ; je ne vois pas de raisons de limiter ce choix. Symboliquement, il est important d'affirmer le lien entre la lutte contre la précarité énergétique et la prévention de cette précarité. Enfin, je ne vois pas où est la simplification.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 228 rectifié *ter*.*

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – Nous aurons en séance un large débat sur l'amendement n° 333 rectifié *bis*, qui confère au chèque énergie l'automatisme dont bénéficient les tarifs sociaux. Or il s'agit d'un autre problème : sur 4 millions de personnes potentiellement éligibles, seuls 2,7 millions bénéficient des tarifs sociaux. L'utilisation des renseignements détenus par les services fiscaux se heurte à des difficultés techniques et de confidentialité. Quoi qu'il en soit, l'amendement n° 333 rectifié *bis* ne règle rien et complique les choses en conservant les deux systèmes : avis défavorable.

M. Yannick Vaugrenard. – Le rapport de la délégation à la prospective consacré à la pauvreté, dont j'ai été l'auteur, met l'accent sur le fort taux de non-recours aux prestations sociales : la moitié des bénéficiaires potentiels du RSA-activité ne le touchent pas ; 68% des bénéficiaires potentiels de l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé n'y ont pas recours parce que la procédure est trop complexe. Croire que les ménages modestes utiliseront leur chèque énergie pour faire des travaux est une erreur : la dépense courante d'énergie est ce sur quoi les ménages en difficulté rognent prioritairement. Présenter le chèque énergie comme une aide aux travaux, c'est l'exposer à un fort risque de non-recours.

Une étude de la fondation Agir contre l'exclusion, réalisée avec le Secours Catholique et l'Union nationale des Points information médias multiservices sur la base d'un sondage BVA, montre que 81 % de ses bénéficiaires jugent satisfaisant le système de tarification sociale de l'énergie, et que 90 % utiliseraient le chèque énergie pour payer leur fournisseur d'énergie... Il faut donc maintenir l'automatisme du tarif social, condition de son efficacité, et l'étendre au chèque énergie. Conditionner l'automatisme du chèque énergie à la suppression des tarifs sociaux serait une catastrophe. Le président d'EDF nous l'a confirmé.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – Il est opposé au chèque énergie ! Oui, le tarif social enchante ceux qui en bénéficient. Mais dès lors qu'1,5 million de personnes n'en bénéficient pas alors qu'ils y auraient droit, on ne peut pas dire que le système fonctionne. Le chèque énergie, grâce à l'identification fiscale, sera versé à tous ceux qui en ont besoin.

M. Daniel Dubois, président. – Nous aurons ce débat en séance.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 333 rectifié bis.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – L'amendement n° 37 rectifié associe les fournisseurs de fioul et de gaz de pétrole pour le chauffage au financement du chèque énergie. Oui, mais comment ? Cela me semble compliqué. Je propose de demander l'avis du Gouvernement.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 37 rectifié.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 142 rectifié bis et 450 rectifié ont déjà été repoussés lors de l'examen du texte de la commission.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 142 rectifié bis et 450 rectifié.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – L'amendement n° 685 rectifié conditionne la compensation des sommes versées au Fonds de solidarité logement (FSL) par les fournisseurs d'électricité à leur affectation à des opérations de maîtrise de l'énergie. C'est intéressant, mais je ne vois pas comment cela fonctionnera concrètement. Quelles actions seront visées ? S'agit-il de financer l'Anru ? L'Ademe ? De plus, voilà 7 à 8 millions d'euros en moins pour la solvabilisation des ménages précaires. Les collectivités territoriales devront dès lors mettre la main à la poche pour financer le FSL... Juridiquement enfin, l'amendement vise un article de la loi du 10 février 2000, abrogé depuis...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 685 rectifié.

Articles additionnels après l'article 60

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – L'amendement n° 146 rectifié corrige une erreur introduite à l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles lors de l'adoption de la loi Brottes de 2013, qui a pour effet d'étendre l'interdiction des coupures d'eau pour impayés tout au long de l'année à toutes les résidences principales, y compris celles des ménages solvables. Revenons sur cette erreur et ne confondons pas le champ d'application des dispositions relatives à l'eau de celles relatives à l'énergie.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 146 rectifié.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – Les amendements n°s 776, 528 et 847 ont déjà été repoussés lors de l'examen du texte de la commission.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 776, 528 et 847.

Article 61

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – L'amendement n° 616 dispose que la politique de l'énergie dans les départements d'outre-mer (DOM) doit avoir pour objectif l'approvisionnement en électricité de toutes les populations. L'article 61 répond au problème guyanais, plus prégnant, mais pourquoi ne pas étendre son champ d'application.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 616.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – Les amendements n^{os} 445, 481 rectifié et 197 rectifié *quater* ont déjà été repoussés lors de l'examen du texte de la commission.

M. Bruno Sido. – Pourquoi ?

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – Par cohérence avec ce que la commission du développement durable avait voté à l'article 9 *bis* sur la mobilité durable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 445, 481 rectifié et 197 rectifié quater.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – L'amendement n° 866 rectifié, qui intègre un volet relatif à l'évaluation du potentiel de valorisation énergétique des déchets dans la programmation pluriannuelle de l'énergie des départements d'outre-mer et Saint-Pierre-et-Miquelon, est satisfait par l'article 19.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 866 rectifié.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – L'amendement n° 857 rectifié *bis*, qui contraint l'élaboration de la programmation pluriannuelle de l'énergie dans les zones non interconnectées à la cohérence avec le bilan électrique national et le bilan prévisionnel pluriannuel, est satisfait par l'article 49.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 857 rectifié bis.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – L'amendement n° 869 rectifié, qui encourage l'usage de la biomasse, est satisfait par l'alinéa 9 de l'article 61.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 869 rectifié.

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – L'amendement n° 864 rectifié inclut le tarif d'utilisation du réseau public de transport et des réseaux publics de distribution dans l'enveloppe maximale indicative des ressources publiques de la programmation pluriannuelle de l'énergie des départements d'outre-mer. Je ne vois pas d'inconvénient à ce que cela soit précisé explicitement mais demanderais volontiers l'avis du Gouvernement sur la question.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 864 rectifié.

Article 61 bis

M. Ladislas Poniowski, rapporteur. – L'amendement n° 868 rectifié *bis* oblige les trois premiers opérateurs de la production d'électricité d'une zone non interconnectée à établir un plan stratégique tendu vers le respect des objectifs de sécurité d'approvisionnement et de diversification de la production d'électricité fixés dans la première période de la programmation pluriannuelle de l'énergie. Il est pleinement satisfait par l'article 61 *bis*.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 868 rectifié bis.

Article additionnel après l'article 61 bis

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Avis défavorable à l'éniesième rapport prévu par l'amendement n° 870 rectifié *bis*.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 870 rectifié bis.

Article 62

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – La Guadeloupe dispose d'une large autonomie pour déterminer sa politique énergétique et lutter contre les émissions de gaz à effet de serre : le territoire disposera d'une programmation pluriannuelle de l'énergie spécifique intégrée au schéma régional climat air énergie et bénéficiera d'une habilitation législative. Nul besoin que l'amendement n° 871 rectifié la contraigne dans cette matière.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 871 rectifié.

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Aux termes de l'amendement n° 689 rectifié, dans les départements et régions d'outre-mer, le préfet doit constituer une base statistique concernant les installations ou les établissements produisant de l'énergie, ainsi que les bâtiments ayant subi des améliorations dans leur performance énergétique. Je ne vois pas l'utilité de constituer une si lourde base de données : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 689 rectifié.

Article additionnel avant l'article 63 quinquies

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement n° 777, relatif aux îles bretonnes, a déjà été vu lors de l'examen du texte de la commission. Je crains qu'aucun autre acteur qu'EDF ne soit tenté par l'idée de s'y implanter...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 777.

Articles additionnels après l'article 64

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – Les amendements n^{os} 617 rectifié, 618 et 619 autorisent les communes situées dans des zones non interconnectées et dotées d'un PLU à délimiter dans les zones naturelles, agricoles ou forestières, des secteurs où peuvent être autorisées de petites unités de production électrique. Or les PLU peuvent déjà délimiter en dehors des zones U et AU des secteurs de taille limitée où les constructions compatibles avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone sont autorisées.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 617 rectifié, 618 et 619.

Article additionnel après l'article 65

M. Ladislas Poniatowski, rapporteur. – L'amendement n° 859 rectifié *bis*, qui promeut une stratégie nationale de développement de la géothermie dans les départements d'outre-mer, relève de la déclaration d'intention plus que de la norme. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 859 rectifié bis.

La séance est levée à 11 h 30.

Les avis de la commission sont repris dans le tableau ci-dessous.

Article 28			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BOSINO	s/amdt 977	Définition des missions d'intérêt général des concessions hydroélectriques	Défavorable
Article 30			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	970	Sécurisation juridique des concessions dites « autorisables »	Favorable
Article additionnel avant Article 31			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BERSON	11 rect.	Création d'une délégation parlementaire à la sûreté et à la transparence nucléaires, commune à l'Assemblée nationale et au Sénat.	Défavorable
Article 31 bis B			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	972	Précision du champ d'application de l'article.	Favorable
Article 31 bis			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CÉSAR	406	Précision quant aux éléments d'une installation nucléaire de base dont les modifications substantielles rendent nécessaire une nouvelle autorisation administrative.	Avis du Gouvernement
M. BERSON	564 rect.	Précision du dispositif de contrôle des réacteurs électronucléaires au-delà de leur trente-cinquième année de fonctionnement.	Défavorable
Article 32			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme JOUANNO	670 rect.	Instauration d'un débat public organisé par la Commission nationale du débat public pour déterminer si un réacteur nucléaire pourra dépasser une durée d'exploitation de quarante ans.	Défavorable
M. CÉSAR	407	Exclusion des arrêts de fonctionnement pour des procédures juridiques et administratives des causes d'arrêt définitif d'une installation nucléaire de base.	Avis du Gouvernement

Article 33			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. MÉDEVIELLE	269 rect. bis	Transmission à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) des rapports réalisés dans le cadre de tierces expertises.	Favorable
M. SIDO	468	Idem amendement n° 269 rect.	Favorable
M. BERSON	634 rect.	Idem amendement n°s 269 rect. et 468.	Favorable
Le Gouvernement	907	Extension du champ de l'habilitation législative de cet article à la protection des matières nucléaires, la protection des sources de rayonnement ionisant les plus dangereuses et la transposition de directives européennes.	Favorable
M. BOSINO	516	Extension de l'habilitation législative à l'encadrement de la sous-traitance.	Défavorable
Article additionnel après Article 33			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. LABBÉ	842	Encadrement des conditions d'exploitation des minerais et combustibles utilisés pour la production d'électricité dans les installations nucléaires françaises.	Défavorable
Article additionnel après Article 34 ter			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BERSON	12 rect. bis	Remise au Parlement, par l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), d'un rapport sur la réglementation applicable en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection.	Défavorable
Article 40			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BOSINO	523 rect.	Suppression du marché de capacités	Défavorable
Article 41			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BOSINO	517	Suppression de la méthode économique des tarifs réglementés de vente d'électricité	Défavorable
M. HUSSON	706 rect.	Couverture des coûts des opérateurs historiques dans le cadre du calcul des tarifs réglementés de vente	Défavorable
Article 41 ter			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	971	Suppression de l'obligation de publier le prix de l'ARENH au plus tard le 15 octobre	Favorable

Article 42			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. DANTEC	765	Suppression de la méthode économique de calcul du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité	Défavorable
M. PINTAT	139 rect. bis	Clarification rédactionnelle et transmission systématique des comptes rendus et bilans détaillés des conférences départementales au comité du système de distribution publique d'électricité	Favorable
M. MOUILLER	259 rect. ter	Exclusion des investissements des entreprises locales de distribution des compétences du comité du système de distribution publique d'électricité	Défavorable
M. D. DUBOIS	599 rect.	Exclusion des investissements des entreprises locales de distribution des compétences du comité du système de distribution publique d'électricité	Défavorable
M. PINTAT	138 rect. bis	Transmission systématique des comptes rendus et bilans détaillés des conférences départementales au comité du système de distribution publique d'électricité	Défavorable
M. REQUIER	447 rect.	Transmission systématique des comptes rendus et bilans détaillés des conférences départementales au comité du système de distribution publique d'électricité	Défavorable
M. MOUILLER	237 rect. ter	Composition du comité du système de distribution publique d'électricité	Favorable
M. D. DUBOIS	600 rect.	Composition du comité du système de distribution publique d'électricité	Favorable
Article additionnel après Article 42			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. J. GAUTIER	59	Conclusion d'un contrat de service public entre l'État, les gestionnaires de réseaux de distribution et les autorités concédantes	Défavorable
M. DANTEC	795	Conclusion d'un contrat de service public entre l'État, les gestionnaires de réseaux de distribution et les autorités concédantes	Défavorable
M. DANTEC	796	Obligation d'ouverture du capital des gestionnaires de réseaux de distribution aux collectivités territoriales et à leurs groupements	Défavorable
M. DANTEC	843	Renforcement de l'indépendance d'ERDF à l'égard d'EDF	Défavorable
Article 42 bis A			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	919	Suppression de l'article 42 bis A	Favorable
M. ADNOT	155 rect.	Exclusion de l'autoconsommation de l'exonération de la composante soutirage du TURPE pour les installations de stockage d'énergie	Favorable si rectifié
M. ADNOT	156 rect.	Participation des installations de stockage de l'énergie à la régulation du réseau	Défavorable

Article additionnel après Article 42 bis			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	918	Conditions particulières d'approvisionnement des entreprises électro-intensives exposées à la concurrence internationale	Favorable
M. VIAL	s/amdt 964	Définition du critère d'électro-intensivité	Défavorable
M. VIAL	191 rect. quater	Tarif spécifique de fourniture pour les entreprises électro-intensives exposées à la concurrence internationale	Défavorable
M. DANTEC	834	Indépendance entre les activités de fourniture d'énergie et de services d'efficacité énergétique	Défavorable
Article 43			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. Ladislas PONIATOWSKI	s/amdt 32	Précision sur le plafonnement de la réduction des TURPE	Adopté
Le Gouvernement	912	Tarifification des réseaux différenciée pour les entreprises électro-intensives	Favorable
M. BOSINO	518	Plafonnement à 60 % de la réduction du tarif d'utilisation des réseaux en faveur des entreprises électro-intensives	Défavorable
M. DÉTRAIGNE	66 rect. bis	Extension de la modulation du TURPE en faveur des entreprises électro-intensives aux réseaux de distribution	Défavorable
Article additionnel après Article 43			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	925 rect.	Développement de l'interruptibilité	Favorable
Article 44			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BOSINO	519	Suppression de la possibilité de moduler le TURPE pour inciter à la baisse de consommation lors des pointes locales	Demande de retrait
Le Gouvernement	988	Fixation à 6 mois après la promulgation de la loi du délai impartie à la CRE pour proposer des tarifs d'utilisation des réseaux incitatifs	Favorable
Article additionnel après Article 44 bis			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. DANTEC	766	Définition du régime juridique applicable aux réseaux fermés de distribution	Demande de retrait

Article 44 ter			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme JOUANNO	477 rect. bis	Suppression du rapport sur la compensation des coûts indirects du dioxyde de carbone en faveur des secteurs exposés à un risque de fuite de carbone	Défavorable
Article 45			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BOSINO	520	Suppression du bénéfice des tarifs de cession aux entreprises locales de distribution pour assurer la fourniture de l'offre transitoire de continuité	Défavorable
Article 45 bis			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. D. DUBOIS	602 rect.	Précision sur les gestionnaires de réseaux de distribution pouvant opter pour la péréquation au réel	Favorable
M. D. DUBOIS	601 rect.	Encadrement du droit d'option pour une péréquation tarifaire au réel	Favorable
Article additionnel après Article 45 ter			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. MOUILLER	240 rect. ter	Extension du champ de la déclaration d'utilité publique aux postes de transformation	Défavorable
M. D. DUBOIS	603 rect.	Extension du champ de la déclaration d'utilité publique aux postes de transformation	Défavorable
M. MOUILLER	241 rect. ter	Prescription acquisitive trentenaire pour les ouvrages de transport et de distribution d'électricité	Défavorable
M. D. DUBOIS	604 rect. bis	Prescription acquisitive trentenaire pour les ouvrages de transport et de distribution d'électricité	Défavorable
M. MOUILLER	242 rect. ter	Contrôle de l'intégrité du réseau de distribution d'électricité	Défavorable
M. D. DUBOIS	605 rect. bis	Contrôle de l'intégrité du réseau de distribution d'électricité	Défavorable
Article 46			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. POINTEREAU	201 rect. ter	Suppression de l'habilitation relative aux bilans d'émissions de gaz à effet de serre	Demande de retrait
Mme JOUANNO	669 rect.	Précision des postes à prendre en compte dans les bilans d'émissions de gaz à effet de serre	Avis du Gouvernement
M. DANTEC	830	Précision des postes à prendre en compte dans les bilans d'émissions de gaz à effet de serre	Avis du Gouvernement

Le Gouvernement	969	Transposition de la directive européenne relative aux réseaux fermés de distribution	Favorable
Article 46 bis			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BOSINO	521	Suppression de la définition et valorisation de l'effacement de consommation d'électricité	Défavorable
M. BOSINO	522	Création d'un opérateur public d'effacement	Défavorable
M. VIAL	6 rect. bis	Définition et valorisation des capacités d'effacement	Demande de retrait
M. VIAL	7 rect. bis	Définition des opérateurs d'effacement	Défavorable
M. HUSSON	891 rect.	Modification du régime de versement au fournisseur effacé	Demande de retrait
M. VIAL	8 rect. bis	Suppression du versement au profit des fournisseurs effacés	Demande de retrait
Mme JOUANNO	677 rect.	Définition des quantités d'électricité retenues pour établir le régime de versement au profit des fournisseurs effacés	Favorable si rectifié
M. SIDO	466 rect.	Suppression de la prise en charge de la part "économie d'énergie" par la communauté des fournisseurs et de la prime versée aux opérateurs d'effacement	Demande de retrait
M. BIZET	878 rect. ter	Suppression de la prise en charge de la part "économie d'énergie" par la communauté des fournisseurs et de la prime versée aux opérateurs d'effacement	Demande de retrait
M. MOUILLER	244 rect. ter	Suppression de la répartition du versement aux fournisseurs effacés entre opérateurs d'effacement et communauté des fournisseurs	Demande de retrait
M. D. DUBOIS	607 rect.	Suppression de la répartition du versement aux fournisseurs effacés entre opérateurs d'effacement et communauté des fournisseurs	Demande de retrait
Mme JOUANNO	678 rect.	Prise en compte du bénéfice net pour déterminer le versement à la charge de l'opérateur d'effacement	Défavorable
M. VIAL	10 rect. bis	Ouverture à l'effacement du schéma décennal et des services système et priorisation de l'effacement	Demande de retrait
M. MOUILLER	245 rect. bis	Rôle des gestionnaires de réseaux de distribution en matière d'effacement	Demande de retrait
M. COURTEAU	328 rect. ter	Rôle des gestionnaires de réseaux de distribution en matière d'effacement	Demande de retrait
M. D. DUBOIS	608 rect. quater	Rôle des gestionnaires de réseaux de distribution en matière d'effacement	Demande de retrait
M. D. DUBOIS	609 rect.	Précision sur le rôle du gestionnaire du réseau de transport en matière d'effacement	Demande de retrait
M. VIAL	9 rect. bis	Suppression de la mention des effets "report" et "économie d'énergie" des effacements	Défavorable
M. HUSSON	709 rect.	Valorisation des effacements sur le marché de capacités	Défavorable

Mme JOUANNO	681 rect. bis	Prise en charge à titre transitoire, avant l'entrée en vigueur de l'article, du versement au fournisseur effacé par le gestionnaire du réseau de transport	Défavorable
Le Gouvernement	s/amdt 986	Précision sur les missions des gestionnaires de réseaux.	Favorable
Article 47			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. GREMILLET	361	Suppression de la prise en charge par les entreprises des contrôles menés par la CRE	Défavorable
M. DANTEC	774	Suppression de l'encadrement de la prise en charge par les entreprises des contrôles menés par la CRE	Défavorable
Article additionnel après Article 47 ter			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	913	Achèvement de la transposition des directives sur les marchés intérieurs de l'électricité et du gaz	Favorable
Article 48			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme JOUANNO	683 rect.	Suppression de l'exclusion des émissions de méthane entérique de la stratégie bas-carbone	Défavorable
M. DANTEC	767	Suppression de l'exclusion des émissions de méthane entérique de la stratégie bas-carbone	Défavorable
Le Gouvernement	956	Prise en compte du faible potentiel de réduction de certains secteurs, notamment des émissions de méthane entérique	Favorable
M. CÉSAR	424 rect.	Suppression de la répartition du budget carbone par catégories de gaz à effet de serre	Demande de retrait
M. LABBÉ	836	Prise en compte des sols comme puits de carbone	Favorable
M. CÉSAR	408 rect.	Suppression de la prise en compte des émissions de gaz à effet de serre des importations	Demande de retrait
M. POINTEREAU	209 rect. ter	Prise en compte de la stratégie bas-carbone dans les documents de planification	Demande de retrait
M. MONTAUGÉ	325 rect. bis	Création d'un « bonus investissement climat » dans le cadre du financement des projets publics	Favorable
M. CÉSAR	409	Mention de la communication de la Commission européenne sur la concurrence internationale	Demande de retrait
M. DANTEC	768	Évaluation de l'efficacité des dispositifs en matière de stratégie bas-carbone	Défavorable
M. DANTEC	769	Méthodologies d'évaluation des facteurs d'émissions de gaz à effet de serre	Défavorable
Mme LOISIER	216 rect.	Analyse par les entreprises des risques de long terme auxquelles elles sont exposées	Défavorable
Mme LOISIER	215 rect.	Prise en compte par les entreprises des risques liés au changement climatique	Demande de retrait

Article additionnel après Article 48			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. MARSEILLE	176 rect. bis	Création d'une formation spécifique pour les énergies renouvelables au sein du Conseil national de la transition écologique chargée de préparer l'avis sur le projet de PPE	Défavorable
Article 48 bis			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme JOUANNO	478 rect. bis	Suppression du rapport sur le financement de la transition énergétique	Défavorable
Article 49			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. MARSEILLE	177 rect. bis	Garantie par la PPE de la réalisation des objectifs de la politique énergétique	Défavorable
Mme CLAIREAUX	849 rect. ter	Mise en œuvre des objectifs de la politique énergétique par la PPE	Défavorable
M. BERTRAND	568 rect.	Volet de la PPE dédié aux territoires hyper-ruraux	Demande de retrait
M. CÉSAR	410 rect.	Prise en compte du contexte énergétique international dans la PPE	Demande de retrait
Le Gouvernement	957	Sécurité d'approvisionnement en gaz naturel	Favorable
M. REVET	24 rect.	Exploration et exploitation des hydrocarbures sur le territoire national	Demande de retrait
M. P. LEROY	149 rect. bis	Vérification du potentiel de notre pays en hydrocarbures non conventionnels	Favorable
M. REVET	261 rect.	Étude d'impact préalable à la priorisation des actions de baisse de la consommation d'énergies fossiles en fonction de leurs émissions de gaz à effet de serre	Défavorable
M. MARSEILLE	178 rect. bis	Mention du soutien aux énergies renouvelables dans le volet dédié de la PPE	Défavorable
M. CORNANO	867 rect. bis	Interdiction du recours au charbon pour la production d'électricité en outre-mer	Défavorable
M. MARSEILLE	179 rect. bis	Déclinaison annuelle des objectifs de développement des énergies renouvelables et renforcement de l'articulation entre la PPE et les SRCAE	Défavorable
Le Gouvernement	910	Simplification des textes d'application relatifs à la programmation pluriannuelle de l'énergie	Favorable
M. MARSEILLE	180 rect. bis	Déplacement du renvoi au décret fixant la programmation pluriannuelle de l'énergie	Défavorable

M. RACHLINE	136	Vote du Parlement sur la programmation pluriannuelle de l'énergie	Défavorable
M. CÉSAR	411 rect.	Bilan prévisionnel pluriannuel de RTE et déconnexion des énergies renouvelables intermittentes	Défavorable
M. DÉTRAIGNE	67 rect. bis	Objectif de développement des cogénérations à haut rendement dans le plan stratégique national de développement de la chaleur renouvelable et de récupération	Demande de retrait
Article 49 bis			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. HUSSON	707 rect.	Suppression du comité d'experts pour la transition énergétique	Défavorable
Le Gouvernement	904	Suppression de l'avis du comité d'experts sur les modalités d'élaboration de l'étude d'impact de la PPE	Favorable
Mme JOUANNO	680 rect.	Composition du comité d'experts pour la transition énergétique	Défavorable
Article 50			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme CLAIREAUX	848 rect. quater	Suppression de la réforme de la CSPE et de la création du comité de gestion	Défavorable
M. DANTEC	770	Suppression de la réforme de la CSPE	Défavorable
M. CORNANO	856 rect. bis	Suppression de la réforme de la CSPE	Défavorable
Mme JOUANNO	672 rect.	Suppression de la réforme de la CSPE	Défavorable
M. MARSEILLE	181 rect. bis	Composition du comité de gestion de la contribution au service public de l'électricité	Défavorable
M. DANTEC	771	Composition du comité de gestion de la contribution au service public de l'électricité	Défavorable
M. RAYNAL	312 rect. ter	Présence obligatoire de parlementaires au comité d'experts pour la transition énergétique	Défavorable
M. RAYNAL	311 rect. ter	Mise en œuvre réglementaire du comité de gestion de la contribution au service public de l'électricité	Favorable
Article additionnel après Article 50			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme JOUANNO	682 rect.	Rapport de la Cour des comptes sur la CSPE	Défavorable
Article 51			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	914	Possibilité de déléguer le traitement et la diffusion des informations relatives à l'énergie	Favorable

M. G. BAILLY	s/amdt 985	Précisions sur le recueil, le traitement et la diffusion des informations relatives à l'énergie	Favorable si rectifié
M. REVET	32 rect.	Seuil de puissance minimal des installations à référencer dans le registre national des installations de production et de stockage d'électricité	Défavorable
Mme LAMURE	582 rect. bis	Mise à disposition des données relatives à l'éclairage public	Favorable si rectifié
M. DANTEC	798	Transmission aux collectivités des données de consommation des produits pétroliers	Avis du Gouvernement
Mme JOUANNO	673 rect. bis	Transmission aux collectivités des données de production et de consommation de chaleur	Favorable
M. J. GAUTIER	60 rect.	Accès des autorités organisatrices aux données recensées dans les enquêtes statistiques nationales	Défavorable
M. DANTEC	799 rect.	Accès des autorités organisatrices aux données recensées dans les enquêtes statistiques nationales	Défavorable
Mme JOUANNO	674 rect. bis	Accès des autorités organisatrices aux données recensées dans les enquêtes statistiques nationales	Défavorable
M. DANTEC	800	Accès des autorités organisatrices des réseaux de chaleur aux données recensées dans les enquêtes statistiques nationales	Demande de retrait
Mme JOUANNO	675 rect. bis	Accès des autorités organisatrices des réseaux de chaleur aux données recensées dans les enquêtes statistiques nationales	Demande de retrait
Article additionnel après Article 51			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. ADNOT	154 rect. bis	Amélioration des informations relatives au raccordement des installations au réseau	Favorable
Article 52			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CÉSAR	412 rect.	Suppression de l'alinéa 1er.	Défavorable
Mme LÉTARD	490 rect. bis	Intégration d'une référence aux schémas régionaux de développement économiques et aux conventions régionales pluriannuelles de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation dans les actions d'adaptation du marché du travail à l'évolution des emplois liée à la transition énergétique.	Avis du Gouvernement

Article additionnel après Article 52			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme BLANDIN	265	Intégration d'un objectif d'amélioration des connaissances des techniques de mise en œuvre et de maintenance des énergies renouvelables, ainsi que des dispositifs d'efficacité énergétique et de recyclage, dans les formations dispensées dans les établissements d'enseignement technologique, professionnel, agricole et les centres de formation des apprentis.	Avis du Gouvernement
Mme BLANDIN	266	Intégration des actions relatives au développement durable et à la transition énergétique dans le champ d'application des dispositions relatives à la formation professionnelle continue.	Défavorable
Article 53			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. DÉTRAIGNE	68 rect. ter	Mention du soutien à la chimie du végétal parmi les objectifs fixés à la recherche et à l'innovation en matière de transition énergétique.	Défavorable
M. GREMILLET	339 rect.	Extension du champ de la politique de recherche et d'innovation en matière d'énergie à des mesures de soutien aux très petites entreprises et aux petites et moyennes entreprises.	Avis du Gouvernement
M. CORNANO	854 rect. bis	Intégration d'une meilleure prise en compte, pour les départements et les collectivités d'outre-mer, des spécificités climatiques du territoire, dans les objectifs de la politique de recherche et d'innovation en matière d'énergie.	Avis du Gouvernement
Article 54			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. DANTEC	835	Renforcement de la coopération entre les gestionnaires des réseaux de distribution et les collectivités locales, à travers notamment la création de schémas de planification des réseaux de distribution.	Défavorable
Article additionnel après Article 54 bis			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. DANTEC	690	Dispositif visant à orienter l'action financière des grands investisseurs institutionnels vers le soutien à la transition énergétique et climatique.	Défavorable
Article 55			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BOSINO	524	Prise en compte dans l'autorisation d'exploiter de la lutte contre l'artificialisation des terres agricoles	Défavorable

M. MARSEILLE	182 rect. bis	Conformité de l'autorisation d'exploiter à la PPE	Défavorable
Mme LAMURE	578 rect.	Suppression de la possibilité de limiter le nombre d'heures de fonctionnement des installations émettant des gaz à effet de serre	Défavorable
M. COURTEAU	382	Restriction du nombre maximal d'heures de fonctionnement des installations émettant des gaz à effet de serre sur la durée de vie de l'installation	Avis du Gouvernement
M. SIDO	467	Restriction du nombre maximal d'heures de fonctionnement des installations émettant des gaz à effet de serre sur la durée de vie de l'installation	Avis du Gouvernement
M. HUSSON	710 rect.	Restriction du nombre maximal d'heures de fonctionnement des installations émettant des gaz à effet de serre sur la durée de vie de l'installation	Avis du Gouvernement
M. REVET	33 rect.	Suppression du plafonnement de la capacité de production d'électricité nucléaire et du délai minimal de dix-huit mois entre le dépôt de la demande d'autorisation et la date de mise en service d'une installation nucléaire de base	Défavorable
M. CÉSAR	413	Suppression du plafonnement de la capacité de production d'électricité nucléaire et du délai minimal de dix-huit mois entre le dépôt de la demande d'autorisation et la date de mise en service d'une installation nucléaire de base	Défavorable
M. DANTEC	772	Plafonnement de la capacité de production d'électricité d'origine nucléaire	Défavorable
Le Gouvernement	905	Plafonnement de la capacité de production d'électricité d'origine nucléaire	Défavorable
M. CÉSAR	414 rect.	Suppression du droit d'opposition du commissaire du Gouvernement placé auprès d'EDF	Défavorable
M. DANTEC	773	Opposition aux décisions d'investissement non compatibles avec la PPE	Défavorable
Article additionnel après Article 56			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. J. GAUTIER	61	Mise en cohérence du développement des réseaux d'énergie via un schéma directeur inséré dans le plan local d'urbanisme (PLU).	Avis du Gouvernement
M. HUSSON	712 rect.	Idem amendements n°s 61, 184 et 801.	Avis du Gouvernement
M. DANTEC	801	Idem amendements n°s 61, 184 et 712.	Avis du Gouvernement
M. MIQUEL	184	Idem amendements n°s 61, 712 et 801.	Avis du Gouvernement
M. DANTEC	805	Remise, par le Gouvernement au Parlement, d'un rapport évaluant la possibilité d'exclure les investissements liés à la transition énergétique du calcul des taux d'endettement des collectivités territoriales et de leurs groupements.	Défavorable

Article 58			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. MÉZARD	307 rect.	Possibilité, pour les expérimentations de flexibilité, de porter sur l'optimisation globale des réseaux électriques et de gaz naturel par le biais d'injection de gaz issu d'électricité.	Favorable
M. SIDO	443	Idem amendements n°s 307 et 880.	Favorable
M. BIZET	880 rect.	Idem amendements n°s 307 et 443.	Favorable
M. MONTAUGÉ	326 rect. bis	Contribution des expérimentations de flexibilité locale au financement de la CSPE et du TURPE.	Défavorable
Article 59			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. REVET	35 rect.	Suppression de l'article.	Défavorable
M. MÉZARD	306 rect.	Possibilité d'inclure l'optimisation globale des réseaux électriques et de gaz naturel dans les expérimentations de réseaux électriques intelligents.	Défavorable
M. SIDO	444	Idem amendement n° 306.	Défavorable
Article additionnel après Article 59			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BOSINO	533	Taux réduit de TVA sur la première de consommation d'électricité	Défavorable
Article 60			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. MOUILLER	228 rect. ter	Utilisation du chèque énergie	Défavorable
M. VAUGRENARD	333 rect. bis	Utilisation par défaut du chèque énergie	Défavorable
M. REVET	37 rect.	Financement du chèque énergie	Avis du Gouvernement
M. PINTAT	142 rect. bis	Report à 2018 de la réforme du chèque énergie	Défavorable
M. REQUIER	450 rect.	Report à 2018 de la réforme du chèque énergie	Défavorable
Mme JOUANNO	685 rect.	Compensation des contributions des fournisseurs d'électricité aux dispositifs d'aide à la lutte contre la précarité énergétique, en échange d'opérations de maîtrise de l'énergie	Défavorable

Article additionnel après Article 60			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CAMBON	146 rect.	Correction d'une erreur à l'article L.115-3 du code de l'action sociale et des familles	Favorable
M. DANTEC	776	Rôle de fonds de solidarité pour le logement dans la gestion du service de dernier recours	Défavorable
M. BOSINO	528	Rôle de fonds de solidarité pour le logement dans la gestion du service de dernier recours de l'électricité	Défavorable
M. DANTEC	847	Avis défavorable	Défavorable
Article 61			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. KARAM	616	Objectif d'approvisionnement en électricité de toutes les populations dans les DOM	Favorable
M. SIDO	445	Définition des véhicules propres	Défavorable
M. MÉZARD	481 rect.	Définition des véhicules propres	Défavorable
M. POINTEREAU	197 rect. quater	Définition des véhicules propres	Défavorable
M. CORNANO	866 rect.	Volet relatif à l'évaluation du potentiel de valorisation énergétique des déchets dans la PPE	Défavorable
M. CORNANO	857 rect. bis	Modalités d'élaboration de la PPE dans les zones non interconnectées	Défavorable
M. CORNANO	869 rect.	Valorisation énergétique de la biomasse dans les outre-mer	Défavorable
M. CORNANO	864 rect.	Inclusion du tarif d'utilisation du réseau public de transport et des réseaux publics de distribution dans l'enveloppe maximale indicative des ressources publiques de la PPE des départements d'outre-mer	Avis du Gouvernement
Article 61 bis			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CORNANO	868 rect. bis	Actions des producteurs d'électricité pour respecter les objectifs de sécurité d'approvisionnement et de diversification de la production d'électricité de la PPE	Défavorable
Article additionnel après Article 61 bis			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CORNANO	870 rect. bis	Rapport sur les suites à donner aux contrats actuels d'exploitation de l'énergie solaire dans les départements d'outre-mer	Défavorable

Article 62			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CORNANO	871 rect.	Mesures pour diminuer les émissions de gaz à effets de serre en Guadeloupe	Défavorable
Article additionnel après Article 63			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. S. LARCHER	689 rect.	Base statistique concernant les installations produisant de l'énergie, ainsi que les bâtiments ayant subi des améliorations dans leur performance énergétique	Défavorable
Article additionnel avant Article 63 quinquies			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. DANTEC	777	Autorisation des producteurs alternatifs dans les territoires insulaires non interconnectés de moins de 2 000 habitants	Défavorable
Article additionnel après Article 64			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. KARAM	617 rect.	Autorisations de petites unités de production électrique en zones agricoles et naturelles lorsque les communes disposent de plans locaux d'urbanisme.	Défavorable
M. KARAM	618	Autorisations de petites unités de production électrique en zones agricoles et naturelles lorsque les communes disposent de plans locaux d'urbanisme.	Défavorable
M. KARAM	619	Autorisations de petites unités de production électrique en zones agricoles dans les communes ultramarines qui disposent de plans locaux d'urbanisme.	Défavorable
Article additionnel après Article 65			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CORNANO	859 rect. bis	Stratégie nationale de développement de la géothermie dans les départements d'outre-mer	Défavorable

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE**Jeudi 29 janvier 2015****- Présidence de M. Jacques Gautier, vice-président -***La réunion est ouverte à 10 h 30***Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense****La commission auditionne M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense.**

M. Jacques Gautier, président. – Au seuil de cet échange, je voudrais exprimer l'émotion qui a été la nôtre à l'annonce de l'accident survenu lundi dernier, sur la base de Los Llanos, en Espagne, dans le cadre d'un programme de formation pour pilotes de l'OTAN. Cet accident, le plus grave que l'armée de l'air ait eu à déplorer dans son histoire récente, a coûté la vie à neuf militaires français et en a blessé plusieurs autres, qui presque tous appartenaient à la base de Nancy-Ochey. Mardi, Monsieur le Ministre, vous vous êtes rendu sur place ; notre collègue Daniel Reiner, si fortement attaché à la base de Nancy et à ses personnels, vous accompagnait. Le même jour, le Sénat, en séance publique, a rendu un hommage solennel aux victimes, en observant à leur mémoire une minute de silence.

Au nom de l'ensemble des membres de notre commission, Monsieur le Ministre, je vous témoigne notre présence amicale à vos côtés dans ces moments douloureux, et notre confiance dans les armées françaises et leurs moyens d'agir dans l'intérêt supérieur du pays. En pensant à nos neuf morts, à nos blessés, à leurs frères d'armes et à leurs familles, je vous invite, mes chers Collègues, à observer à présent une minute de silence.

Mesdames et Messieurs les Sénateurs membres de la commission et M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense, observent, debout, une minute de silence.

M. Jacques Gautier, président. – Monsieur le Ministre, je vous remercie de vous être rendu disponible pour cette audition. Vous voudrez bien excuser l'absence du Président Raffarin, qui accompagne actuellement le Premier ministre dans un déplacement en Chine. Au-delà de la tragédie que je viens d'évoquer, et sur laquelle vous pourrez peut-être nous donner des informations, nous avons souhaité vous entendre pour plusieurs séries de raisons.

La première tient à la mobilisation actuelle de plus de 10 000 hommes, au titre de missions intérieures de protection, dont près de 8 000, déployés en quelques jours, dans le cadre du plan « Vigipirate » porté à son niveau « Alerte Attentats ». Comment avez-vous pu si bien et si vite répondre au besoin, alors même que les forces armées assurent en tout temps une présence permanente sur le territoire et que 8 500 de nos militaires restent déployés, toutes zones d'intervention confondues, en opérations extérieures ? Surtout, comment maintiendrez-vous ce dispositif très important dans la durée, d'autant que nos concitoyens vont s'habituer à la présence rassurante de l'armée ?

Du reste, cette organisation a suscité des réserves de la part de certains spécialistes. Placer des gardes devant des lieux sensibles qui, jusqu'alors, étaient parfois discrets – des lieux de culte, des écoles confessionnelles, notamment israélites – n'est-ce pas accentuer la visibilité de ces lieux, donc les rendre encore plus sensibles ? Par ailleurs, la

garde statique, qui certes rassure les riverains des lieux ainsi protégés, répond-elle bien à la menace terroriste, ou ne revient-elle pas, au contraire, à offrir une cible supplémentaire pour un attentat ?

La deuxième série de raisons de cette audition est liée à la décision du Président de la République, le 21 janvier dernier, de conserver 7 500 postes, dont 1 500 en 2015, sur les 26 000 dont la loi de programmation militaire (LPM) prévoyait la suppression entre 2014 et 2019. Cette décision s'explique naturellement par le contexte, mais elle aura un coût budgétaire, tenant aux économies non réalisées sur la masse salariale et le fonctionnement. Des chiffres, à cet égard, ont d'ores et déjà circulé ; il manquerait ainsi de 500 millions à un milliard d'euros sur la période 2015-2018. Comment la mesure sera-t-elle financée, sans remettre en cause les autres engagements prévus par la loi de programmation militaire ? Je pense en particulier à l'équipement de nos forces, pour lequel les crédits budgétaires sont déjà insuffisants. Quelles seront, d'ailleurs, les catégories d'emplois maintenus ?

Troisième sujet : je voudrais vous demander où en est la mise en place des « sociétés de projet », ce dispositif destiné à permettre la vente puis la location de certains équipements militaires par le ministère de la défense, afin de dégager 2,2 milliards d'euros de ressources exceptionnelles (REX), prévues pour 2015 par la LPM et la loi de finances, qui ne pourront pas provenir de cessions de fréquences hertziennes comme initialement programmé. Le Gouvernement, la semaine dernière, a déposé à cet effet, à l'Assemblée nationale, un amendement au projet de loi pour la croissance et l'activité. Nous avons déjà exprimé nos réserves sur le mécanisme envisagé. Cependant, si les sociétés de projet apparaissent comme le seul moyen de trouver les crédits qui sont nécessaires au budget de la défense, nous ne pourrions que vous soutenir, Monsieur le Ministre, dans cette réalisation.

Il y aurait encore beaucoup de sujets à évoquer ; je me limiterai à un seul, laissant à mes collègues le soin de vous interroger sur les autres. La LPM, dans une forme de « clause de revoyure », prévoit sa propre actualisation avant la fin de l'année 2015. Cette révision a été annoncée par le Gouvernement avant l'été prochain. Ce travail, qui est complexe et va devoir être conduit dans un contexte budgétaire défavorable, exige une préparation ; nous souhaitons naturellement savoir comment, Monsieur le Ministre, vous entendez travailler dans cette perspective avec le Parlement, en particulier avec les commissions chargées de la défense à l'Assemblée nationale et au Sénat. La nôtre, vous le savez, appuie votre engagement au service de la défense.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense. – Je vous remercie, Monsieur le Président, pour l'hommage que vous venez de rendre aux victimes de ce drame – un accident exceptionnel – qui a durement touché nos armées, singulièrement l'armée de l'air, cette semaine, en Espagne. À votre suite, je voudrais adresser mon soutien à nos blessés et à l'ensemble des familles aujourd'hui plongées dans l'épreuve et dans la douleur.

Comme vous l'avez indiqué, c'est à l'occasion d'un exercice de l'OTAN, stage habituel pour des pilotes de chasse de haut niveau, que cet accident est survenu. Un avion F16 de l'armée grecque s'est écrasé sur des parkings de la base de Los Llanos, en premier lieu un parking sur lequel se trouvaient les aéronefs français qui ont été endommagés. Je me suis rendu sur place mardi, au lendemain du drame, avec votre collègue Daniel Reiner. La zone de l'accident n'ayant alors pas encore pu être dépolluée, les corps des victimes s'y trouvaient toujours. C'était bien sûr un moment très émotionnel. J'ai rendu visite à nos cinq blessés, soignés à Albacete et à Madrid ; quatre d'entre eux sont aujourd'hui rentrés en France et soignés à l'hôpital Percy, à Clamart ; le cinquième, dans un état particulièrement grave, se

trouve encore à Madrid. Pour éclairer les causes du drame, les enquêtes nécessaires sont en cours ; les autorités espagnoles les mènent, appuyées, à leur demande, par les services français.

Le Président de la République a décidé qu'un hommage national serait rendu aux Invalides, mardi prochain, à nos morts. Ce drame nous rappelle à tous – militaires, élus, citoyens – les exigences d'un métier hors du commun à bien des égards.

Si je vous retrouve aujourd'hui, c'est d'abord pour faire le point sur la mobilisation du ministère de la défense à la suite des attentats des 7 et 9 janvier derniers. La nécessité d'accroître la sécurité de tous les Français, dans ce contexte critique, a justifié une réponse gouvernementale exceptionnelle. Dans ce cadre, vous le savez, le Président de la République a en particulier décidé, le 11 janvier dernier, d'engager 10 000 soldats pour la protection de sites sensibles. Il s'agissait d'appliquer le contrat « Protection » confié à nos forces. Ce contrat opérationnel correspond à l'une des trois missions fondamentales assignées par le Livre blanc de 2013 à nos armées pour garantir la sécurité de la Nation, aux côtés de la dissuasion et de l'intervention extérieure. Il représente la contribution maximale planifiée, jusqu'à présent, par le ministère de la défense en cas de crise majeure sur le territoire national. Et, j'y insiste, l'opération « Sentinelle » constitue une opération militaire de plein exercice, non pas un simple appui donné aux forces de police et de gendarmerie ; une opération sans précédent pour notre armée professionnelle.

Avant de l'évoquer plus en détail, je voudrais rappeler les différentes missions que nos forces remplissent en permanence sur le territoire national, parce que cette opération intérieure en est le prolongement direct.

L'État doit se préparer à agir contre les risques et les menaces susceptibles de porter atteinte à la vie de la Nation et au fonctionnement des pouvoirs publics. Chaque ministère contribue à l'action du Gouvernement au titre de la sécurité nationale, sous l'égide du secrétariat général à la défense et à la sécurité nationale (SGDSN). C'est en particulier l'objet des plans gouvernementaux, comme celui de la vigilance contre le terrorisme qu'est Vigipirate. La Défense est naturellement un acteur majeur de ces processus et, vous le savez, hier comme aujourd'hui, elle intervient régulièrement aux côtés des forces de sécurité publique dans la gestion des crises affectant notre pays.

La finalité première de nos forces armées est la protection de nos concitoyens et du territoire. Elles y consacrent donc des moyens importants. Ces missions se déclinent en effet dans différents cadres d'action :

- les missions permanentes que sont les postures permanentes de sûreté aérienne et maritime et, par exemple, le plan gouvernemental Vigipirate, la mission « Harpie » de lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane, les missions de sauvetage et de secours en mer ;

- les missions récurrentes, comme la lutte contre les feux de forêts dans le sud du pays, en appui de la sécurité civile, ou la protection de sites sensibles en métropole et outre-mer ;

- enfin, des missions occasionnelles, par exemple la mise à disposition de moyens pour faire face aux conséquences d'événements météorologiques particuliers.

En 2014, l'engagement moyen des armées sur le territoire aura représenté un effectif de 2 446 militaires par jour. Dans le domaine de l'action terrestre, contrairement aux milieux aérien et maritime, les armées interviennent en complément des autres administrations. L'armée de terre et l'armée de l'air participent régulièrement au plan Vigipirate à hauteur de 750 militaires par jour. C'est une mission 24 heures sur 24, qui s'effectue toute l'année. L'opération Harpie représente de son côté 362 militaires par jour en moyenne, et « Titan », mission de protection du centre spatial guyanais, 60 militaires par jour.

Dans le secteur aérien, l'armée de l'air assure la posture permanente de sûreté aérienne, qui correspond à une mesure « socle » du plan Vigipirate et représente quatre permanences opérationnelles d'avions de défense aérienne et quatre d'hélicoptères, impliquant en moyenne 217 militaires par jour. Ces moyens interviennent de façon régulière ; ils sont sollicités fortement depuis 2001 par le risque terroriste, mais ils doivent aussi faire face à des sollicitations plus « classiques ».

Dans le domaine maritime, la marine nationale est engagée dans la posture permanente de sauvegarde maritime. Cette posture comprend la mise en œuvre des mesures du plan « Vigimer », déclinaison maritime de Vigipirate, et plus globalement la sûreté de nos approches maritimes en métropole et outre-mer. La marine intervient par ailleurs dans le cadre de l'action de l'État en mer. Ce dispositif, articulé à une chaîne sémaphorique, mobilise tous les jours 600 marins, trois bâtiments et un avion de surveillance.

Enfin, les armées sont quotidiennement engagées dans la protection des installations de défense – conventionnelles, nucléaires, portuaires –, qui présentent le plus souvent un caractère stratégique. Cette protection a été accrue lors des attentats avec un renfort de militaires supplémentaires, spécialement consacrés à cette mission.

Avant les événements des 7 et 9 janvier derniers, j'avais coutume de dire que le territoire national représentait le second théâtre d'engagement opérationnel des armées. Aujourd'hui, pour la seule mission Vigipirate, 10 400 militaires sont déployés en France. C'est donc notre première opération militaire, au regard en tout cas du volume des effectifs mis en œuvre. Je veux bien sûr revenir sur cette mobilisation exceptionnelle, sans précédent depuis la fin de la conscription.

Dans les heures qui ont suivi l'attentat contre les journalistes de Charlie Hebdo, le Premier ministre a décidé de porter le plan Vigipirate à son niveau de vigilance maximal en Île-de-France. Ce niveau est appelé « Alerte Attentat ». Pour ce qui me concerne, j'ai ordonné le déploiement de 1 200 militaires supplémentaires, dont 1 000 pour cette seule région, en coordination avec le ministère de l'intérieur. Ces renforts terrestres ont été complétés, pendant la gestion de la crise, par des moyens spécialisés de détection et destruction d'explosifs comme de déminage, pour renforcer les forces de la sécurité civile déployées sur aéroports parisiens (Roissy et Orly) ; par trois hélicoptères lourds, chargés d'appuyer les gendarmes du GIGN dans leurs opérations contre les terroristes impliqués dans l'attentat du 7 janvier ; et par un dispositif de surveillance aérienne constitué d'avions de combat, de surveillance et d'hélicoptères, afin de sécuriser la grande marche républicaine du 11 janvier.

Dans un deuxième temps, qui est intervenu très rapidement – le 11 janvier –, le Président de la République a pris la décision, compte tenu du niveau de la menace qui pesait sur notre pays, d'engager un renforcement sans précédent de la sécurité de nos concitoyens à travers la protection des lieux les plus sensibles. J'ai immédiatement mobilisé 8 500 militaires supplémentaires, en engageant la totalité des forces prévues pour les missions intérieures par

le Livre blanc, en application du contrat de « Protection ». Je veux y insister, parce que la mise en œuvre de ce contrat opérationnel, également prévu par une instruction interministérielle, constitue un signal politique fort. Les modalités juridiques, pour l'emploi de la force, ou encore budgétaires, sont donc parfaitement appropriées à cette mission.

Ce qui devait être fait en sept jours, le ministère de la défense l'a réalisé en trois jours. C'est un véritable tour de force, qui me permet de souligner devant vous l'excellence mais aussi le dévouement de notre chaîne de commandement, des services et du soutien – transport, logement, nourriture, etc. J'y vois la confirmation, s'il le fallait encore, de la disponibilité et du sens du service des hommes et des femmes de la défense, civils et militaires. Je me suis d'ailleurs rendu à leur rencontre, accompagné du Président Raffarin, sur le camp de Satory, pour leur exprimer la reconnaissance de la Nation.

Aujourd'hui, ce sont donc 10 412 hommes et femmes, professionnels, engagés aux côtés des forces de sécurité publique, qui agissent dans le cadre de réquisitions préfectorales dans nos sept zones de défense et de sécurité, ainsi qu'outre-mer. Ces militaires protègent aujourd'hui plus de 800 sites. L'effort principal en effectifs se concentre naturellement sur l'Île-de-France, avec 6 000 militaires déployés. Certaines de nos collectivités d'outre-mer ont également renforcé leur dispositif, en faisant appel à nos forces de souveraineté.

Je tiens à souligner ici la qualité de la coopération interministérielle qui a été réalisée autour du ministre de l'intérieur. C'est en effet à ce dernier que le Premier ministre a confié la conduite opérationnelle de la crise dès le 7 janvier. Il faut saluer les progrès réalisés par notre pays pour la coordination de toutes les forces de l'État en cas de crise grave sur le territoire national. Le dispositif gouvernemental est adossé à la cellule interministérielle de crise, située à Beauvau, qui regroupe l'ensemble des ministères concernés. Les dispositions prises permettent des réactions à plusieurs vitesses et la conduite de la crise dans un cadre unifié. Ce dispositif démontre toute son efficacité ; je crois qu'il faut s'en féliciter.

Ce qui est vrai au niveau national l'est aussi aux niveaux zonal et local, entre autorités civiles et militaires. Je veux ici saluer la qualité du dialogue, étroit et positif, entre les préfets et les officiers généraux de zone de défense, ou les délégués militaires départementaux, tant en région parisienne que sur l'ensemble du territoire national. Ce dialogue et les réglages qu'il permet entre l'expression des besoins d'une part, la mise en mouvement d'une force militaire cohérente et bien commandée d'autre part, ont en effet constitué un facteur clé de la bonne montée en puissance de cette opération. J'insiste sur ce point, car nous devons être vigilants : la réforme territoriale engagée par le Président de la République posera la question de l'avenir de l'échelon zonal et de ses prérogatives ; or ce niveau de coordination se situe aujourd'hui au cœur de l'engagement de nos armées sur le territoire national.

Vous posez légitimement la question de la soutenabilité de cette opération intérieure, alors même que nos armées sont engagées sur plusieurs théâtres extérieurs. Je vous le dis sans détour : nous maintiendrons ce dispositif aussi longtemps qu'il le faudra. Mais cela n'empêchera pas des évolutions quant au mode opératoire ; à cet égard, nous agissons de façon pragmatique. Je réponds ici à la question que vous m'avez adressée, Monsieur le Président, en ce qui concerne les gardes statiques : ceux-ci étaient nécessaires dans l'immédiat ; ils le resteront encore ici ou là ; mais, progressivement, la mobilité va prendre le pas.

Au demeurant, le Livre blanc prévoit et permet de disposer de cette capacité de simultanéité aujourd'hui indispensable pour traiter correctement une menace qui se développe tant à l'extérieur qu'à l'intérieur du territoire national. C'est la preuve que, dans le contexte que nous connaissons, le niveau d'ambitions que le Livre blanc avait développé en 2013 est effectivement cohérent avec nos objectifs politiques. Nous avons défini une stratégie et des moyens diversifiés selon les missions, capables de répondre aux enjeux de sécurité que nous rencontrons aujourd'hui.

Il n'en reste pas moins que nos armées connaissent un engagement particulièrement élevé et exigeant. Nos déploiements actuels, dans les circonstances particulièrement graves que nous connaissons, se situent déjà à un niveau légèrement supérieur aux contrats opérationnels définis en 2013, aussi bien sur le territoire qu'à l'extérieur. Le premier engagement à 10 400 militaires a été effectué, sans disposer d'un réservoir de forces dédiées, par les forces terrestres essentiellement. Les activités non prioritaires et la préparation opérationnelle des forces ont été temporairement suspendues. Un tel engagement offre, comme vous l'aurez compris, peu de marge de manœuvre en cas de nouvelle dégradation de la situation sécuritaire sur le front intérieur. Pour autant, nous y réfléchissons, bien sûr. Il convient également de noter qu'une prolongation significative de la mission imposerait des renoncements sur la préparation de nos forces et leurs conditions de vie.

C'est justement pour tenir compte de cette nouvelle donne, et garantir sur la durée l'engagement de nos armées partout où il sera nécessaire, sur le territoire national comme en intervention extérieure, que le Président de la République, comme il l'a annoncé dans ses vœux aux armées, a demandé que je lui fasse des propositions visant à alléger la réduction des effectifs du ministère sur la durée de la loi de programmation. Le 21 janvier dernier, à l'issue d'un conseil de défense, il a retenu mes propositions, qui tendent à la fois à étaler et à limiter les diminutions d'effectifs programmées. Dès 2015, le ministère de la défense connaîtra 1 500 suppressions de postes de moins que ce qui avait été prévu ; en solde net, le ministère enregistrera ainsi, cette année, une déflation de 6 000 postes, et non 7 500. Au total, l'allègement de la charge de réduction de nos effectifs sera de 7 500 personnes sur la période 2015-2019.

L'actualisation de la programmation prévue pour cette année par la LPM elle-même le permettra. Avec vous, nous avons pris la précaution de cette clause de « rendez-vous » explicite, fixée à l'article 6 de la LPM « avant la fin de l'année 2015 », particulièrement en ce qui concerne la trajectoire de nos effectifs. Il s'agit de s'adapter au nouvel environnement auquel nous sommes confrontés. Il s'agit aussi de tirer les enseignements de deux ans d'interventions extérieures intenses et de prendre acte que nous arrivons probablement au bout de la logique de déflation qui domine le ministère depuis la décennie 1990. Cette actualisation de la LPM interviendra avant l'été, afin d'adapter notre analyse, nos contrats opérationnels et notre réponse capacitaire au nouveau contexte. Mais à cet effet il s'agira d'ajuster la loi, non pas de la refondre.

Au titre de la feuille de route pour cette actualisation, à laquelle j'entends bien entendu associer étroitement le Parlement et singulièrement votre commission, nous savons d'ores et déjà qu'il conviendra de préciser le contrat opérationnel de protection sur le territoire. À ce stade, l'allègement de la réduction initialement prévue de 7 500 postes nous permettra, d'une part, de garantir la tenue des contrats opérationnels tels que définis dans la LPM et, d'autre part, de pouvoir à tout moment, dans un délai très bref, déployer 10 000 hommes de nos forces armées sur le territoire national pour une durée d'un mois.

La nouvelle trajectoire de nos effectifs, dans un ministère qui continuera de réduire significativement ses emplois, nous permettra donc de faire face aux exigences nouvelles de mobilisation sur le territoire national, ainsi qu'aux tensions accrues sur les théâtres extérieurs. Les nouveaux contrats opérationnels seront inscrits dans l'actualisation qui sera présentée au printemps prochain au chef de l'État puis au Parlement.

J'ajoute que le Président de la République, une nouvelle fois, a réaffirmé la sanctuarisation du budget de la défense, soit 31,4 milliards d'euros en 2015. Les 2,2 milliards d'euros prévus pour cette année à titre de REX – qui, comme je l'ai toujours su et dit, ne pourront pas provenir de la mise aux enchères de la bande de fréquences des 700 mégahertz – seront trouvés au moyen de la mise en œuvre de sociétés de projet, capitalisées par le produit de cession de participations financières de l'État et auxquelles le ministère de la défense cèdera, puis louera, certains équipements militaires déjà en sa possession ou proches de leur achèvement. Deux sociétés de projet sont à l'étude : l'une pour trois frégates multi-missions (FREMM), l'autre pour huit avions A400 M. Ce dispositif est conforme aux prévisions de la LPM qui, dans la liste qu'elle donne des sources de REX, fait apparaître – depuis le début, je le rappelle – le produit de cessions de participations d'entreprises publiques.

M. Jacques Gautier, président. – Et vous savez, Monsieur le Ministre, depuis le début, nos réserves !

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – J'espère vous convaincre. Quoi qu'il en soit, en ce qui concerne notre modèle d'armée, les capacités qu'il sera possible de déployer bénéficieront à nos fonctions de protection du territoire national, qui doivent être raffermies, ainsi qu'à nos capacités de renseignement et de réponse aux cyber-attaques, tout en préservant nos capacités d'intervention extérieure. Le dispositif de riposte et d'adaptation aux mutations du terrorisme est ainsi complet, après les annonces détaillées déjà faites par le Premier ministre pour les ministères de l'intérieur et de la justice. Je voudrais simplement revenir ici, parmi les suites données par le Gouvernement dans ce nouveau contexte, au projet de loi relatif au renseignement, dont la préparation est désormais accélérée.

Ce texte permettra de moderniser les dispositions de la loi du 10 juillet 1991 sur les écoutes administratives – les fameuses « interceptions de sécurité » –, qui ne sont plus adaptées à l'évolution des technologies, mais également d'ouvrir d'autres possibilités techniques de recueil de renseignement pour les services chargés de ces missions de prévention du terrorisme et des autres atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation. Il va de soi que l'amélioration des moyens légaux offerts aux services pour faire leur travail sera compensé par un accroissement des prérogatives de l'autorité administrative indépendante aujourd'hui chargée du contrôle des interceptions et de l'accès aux données de connexion mais qui pourra demain couvrir l'ensemble des techniques de recueil de renseignement. La Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) mérite d'être modernisée dans sa composition et dans ses attributions. Elle aura aussi besoin de voir ses moyens d'expertise technique renforcés afin que le contrôle soit efficace et garantisse un parfait respect de l'État de droit.

Avant de conclure ce propos liminaire, je voudrais encore vous livrer une réflexion sur le continuum qui existe entre sécurité intérieure et sécurité extérieure, puisqu'il est aujourd'hui plus que jamais au fondement des engagements de nos armées, et faire le lien avec les opérations que nous menons au-delà de nos frontières.

Aujourd'hui, il est clair que la conjonction de la menace extérieure et de la menace intérieure nous place dans une situation inédite, en tout cas depuis longtemps. Ce continuum est singulièrement fort. Et c'est bien parce qu'il y a une continuité dans les menaces que le Président de la République et le Gouvernement ont eu l'initiative d'une continuité dans notre stratégie de réponse.

Nos services de renseignement sont bien évidemment au cœur de cette stratégie. Vis-à-vis de la menace extérieure, ils constituent même notre première ligne de défense. Grâce à leurs moyens techniques et humains, ils surveillent de manière hautement prioritaire cette menace, qu'ils abordent sous des angles complémentaires. Au plus près comme au plus loin, ils développent des actions d'entrave, ils détectent et permettent le ciblage de groupes armés terroristes dans nos zones d'opérations et d'intérêt, notamment au Sahel et en Irak. Ils contribuent à la protection de nos emprises à l'étranger, de nos forces déployées et de nos ressortissants.

Compte tenu de la fugacité de la menace, le combat de nos services repose sur la détection de signaux faibles. Cet enjeu partagé les a conduit à coopérer toujours davantage, allant jusqu'à fusionner certains de leurs moyens. Ainsi le suivi des djihadistes français est-il réalisé à partir d'une cellule commune à la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et à la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), dans le respect des missions de chacun. Dans le même esprit, une cellule interservices de fusion du renseignement, destinée à appuyer nos opérations militaires au Levant, a été mise en place auprès de l'état-major des armées. Le ministère de la défense, dans toutes ses composantes, est donc pleinement mobilisé pour traquer et neutraliser ce qui est aujourd'hui la première menace qui pèse sur notre sécurité.

Il y a une nécessité absolue de ne pas opposer l'opération intérieure que nous venons d'engager et celles que nous menons à l'extérieur de nos frontières : c'est une même dynamique, une même volonté de sécuriser notre territoire et défendre nos concitoyens. Combattre Daech, c'est réduire la menace terroriste en France ; combattre la menace terroriste en France, c'est affaiblir Daech. Les lâches attentats des 7 et 9 janvier ne nous détourneront donc pas de l'action que nous avons entreprise au Sahel et au Levant, bien au contraire. Au moment où nous renforçons notre dispositif de sécurité intérieure, nous poursuivons nos engagements extérieurs, car nous faisons face à une même menace.

M. Jacques Gautier, président. – Passons aux questions.

M. Gilbert Roger. – Ayant eu l'honneur, à l'invitation de nos armées, d'assister à une journée « Défense et citoyenneté », j'aurais des suggestions à faire dans l'hypothèse où nous serions amenés à travailler sur l'amélioration de ce dispositif ou l'instauration d'un nouveau service civique. Les événements récents pourraient-ils nous conduire à adopter une nouvelle organisation de nos forces et à modifier la formation des militaires, afin de répondre à de telles actions de guerre sur le territoire ?

M. Michel Boutant. – J'évoquerai les survols de sites sensibles par des drones, qui ont d'abord concerné certaines centrales nucléaires, puis le palais de l'Élysée, enfin tout récemment la base militaire de l'Île Longue. S'agit-il d'actions coordonnées ? Représentent-elles une menace sérieuse ?

M. Aymeri de Montesquiou. – Les avions de chasse affectés à la surveillance du territoire se consacrent-ils exclusivement à cette mission ? Par ailleurs, n'y a-t-il pas eu une

carence des services de renseignements à l'intérieur comme à l'extérieur ? D'un côté, la France est frappée sur son territoire, d'un autre, on découvre que Daech a conquis 200 000 km² en six mois à l'aide de 30 000 combattants, c'est stupéfiant ! On entend dire que les djihadistes rentrés en France seraient bien plus que 1 000 et que trois militaires envoyés là-bas pour combattre seraient passés dans les rangs de Daech.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – En réponse à M. Gilbert Roger, concernant notre organisation, les armées ont prouvé qu'elles savaient s'adapter, puisque 10 000 hommes ont été déployés en trois jours au lieu des sept prévus, une performance qui va bien au-delà des hypothèses les plus optimistes. Nous ne pouvons qu'en être satisfaits. A l'occasion de ce déploiement, nous avons toutefois constaté la difficulté de mobiliser rapidement les réservistes en cas de crise. Il faut améliorer le dispositif concernant les réserves, afin qu'elles prennent une part plus importante à la réalisation du contrat opérationnel, dont le président de la République souhaite qu'il soit modifié pour permettre le déploiement d'une capacité de 10 000 hommes sur une durée d'un mois.

S'agissant des drones, il s'agit d'engins qui ne présentent en eux-mêmes aucun risque à ce jour, mais constituent une menace potentielle qu'il faut prendre en compte, sur le plan technique et juridique.

M. Gilbert Roger. – J'ai lu dans la presse spécialisée que des drones « grand public » pourraient bientôt transporter de petites charges.

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Le projet de loi d'actualisation de la LPM comportera des dispositions sur les drones.

En réponse à M. de Montesquiou, en ce qui concerne la protection du territoire, les avions de chasse chargés de la surveillance ne font que cela, et assument cette mission avec une très grande réactivité. Votre observation concernant une éventuelle carence des services de renseignement pose la question de la capacité de ces services à suivre des individus suspects dans la durée, sur le territoire national comme à l'extérieur. Il leur faut pour cela davantage de moyens techniques et juridiques, ce qui renvoie aussi au débat liberté/sécurité que nous avons eu lors de l'examen de la dernière LPM. C'est un vrai sujet. Concernant l'expansion de Daech, il faut rappeler que le territoire irakien était davantage le champ d'action des services de renseignement américains que celui des services français. Le développement rapide de Daech a plusieurs causes, notamment les conditions dans lesquelles les Etat-Unis ont quitté l'Irak et la ligne suivie par le gouvernement de Nouri al-Maliki qui, en privilégiant les relations avec les chiites et les kurdes et en rejetant les sunnites, a précipité ces derniers dans les bras de Daech.

M. André Trillard. – Je souhaitais évoquer le sujet des drones, ce qui a déjà été fait. Je vous poserai en conséquence trois questions. Il semble que Kobane ait été libéré de Daech. Est-ce un début de reconquête ou seulement un heureux accident ? En tant qu' élu de la région de Saint-Nazaire, j'aimerais connaître le statut actuel des BPC qui doivent être livrés à la Russie. Le retard dans la livraison pèse-t-il ou pèsera-t-il d'une manière ou d'une autre sur le budget du ministère de la défense ? Enfin, ne devrions-nous pas nous poser la question de la mise en œuvre de méthodes plus radicales pour neutraliser certains terroristes lorsqu'il ne peut pas y avoir de dommages collatéraux ?

M. Alain Gournac. – Le déploiement des troupes à la suite du relèvement du niveau de Vigipirate a été réalisé dans d'excellentes conditions, ce dont je vous félicite et ce

dont je félicite les armées. De même, la coordination des différents acteurs a très bien fonctionné.

Je reviens tout de même sur les drones car votre réponse m'étonne. Alors que nous sommes en Vigipirate alerte attentats, des drones pourraient survoler l'Élysée ou la base de l'Ile-Longue ? C'est une situation très grave !

Enfin, deux questions courtes. La crise économique que connaît la Grèce pourrait-elle avoir entraîné une dégradation inquiétante dans la maintenance des matériels de l'armée de ce pays ? Où en est-on dans le processus de négociations au Mali et constatez-vous des éléments nouveaux dans les trafics en provenance de la Libye ?

M. Jeanny Lorgeoux. – J'ai été interloqué par un récent article de Marc-Antoine Pérouse de Montclos, l'un des rares spécialistes français du Nigeria. Cet article s'interroge notamment sur l'éventuel décès d'Abubakar Shekau, leader de Boko Haram, sur les liens non avérés de la secte avec Al-Qaïda et sur les causes réelles de son développement. Il met en particulier en avant toutes les causes internes au Nigeria, comme la corruption, le clientélisme, la violence de la police et de l'armée, ... Comment évaluez-vous la situation dans le Nord du Nigeria, qui est à mon sens particulièrement inquiétante ? Plus particulièrement, quelles peuvent être les conséquences de l'entrée des troupes tchadiennes au Cameroun ?

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Les BPC, dont l'un est encore en construction, restent la propriété de DCNS qui, selon les termes du contrat que l'entreprise a passé avec l'organisme russe Rosoboronexport, peut retarder la livraison « en cas de force majeure ». Le Président de la République a indiqué à plusieurs reprises que les conditions de la livraison n'étaient pas réunies. Nous en sommes là.

Kobane marque un échec pour Daech. Pour autant, il est vrai que la situation ailleurs se caractérise par une alternance d'avancées et de reculs, avec globalement une stabilisation. La montée en puissance de la coalition internationale est lente, y compris de la part des Américains. Et nous devons être attentifs à la situation en Syrie où l'influence des différents groupes évolue de manière préoccupante.

Je ne sous-estime aucunement la question des drones qui nécessite de mobiliser des moyens importants et qui demande des réponses, y compris juridiques et techniques, de moyen terme. Je souhaite que l'actualisation de la LPM soit l'occasion d'apporter certaines réponses.

Je le répète, une enquête a été diligentée à la suite de l'accident – très rare – qui a eu lieu lundi en Espagne. Les boîtes noires doivent être étudiées et nous devons attendre les résultats de l'enquête.

Au Mali, nous sommes préoccupés par la confrontation actuelle entre des groupes du Nord non djihadistes, confrontation qui entraîne une situation tendue entre les participants aux négociations d'Alger. Or nous souhaitons que ces négociations posent les bases d'un accord. En outre, les djihadistes sont toujours bien présents dans cette zone. Je ne dispose pas d'éléments nouveaux en ce qui concerne les trafics avec la Libye ; ils existent depuis fort longtemps et les routes peuvent parfois fluctuer selon les circonstances locales.

Au Nigeria, Boko Haram continue de mener des exactions d'une violence extrême et la situation est particulièrement préoccupante. Je vous rappelle que les troupes tchadiennes

sont désormais présentes dans le Nord du Cameroun avec le plein accord des autorités de ce pays. La France apporte son soutien aux initiatives locales mais n'a pas l'intention d'intervenir directement en l'état. Par exemple, nous aidons les militaires nigériens et nous soutenons la mise en place du comité de liaison militaire (CCL) entre le Nigeria, le Cameroun, le Tchad et le Niger pour que ces pays coordonnent mieux leurs actions de riposte à Boko Haram. Il est évident que la situation interne du Nigeria apporte une grande confusion : la corruption sévit dans de larges pans de l'administration, l'armée est mal entraînée et souvent dans l'incapacité de riposter elle-même. L'Union africaine qui se réunit dans les prochains jours évoquera la situation dans cette région. Je l'ai dit lors du Sommet sur la sécurité de Dakar, les Africains doivent prendre en charge leur propre sécurité et nous pouvons les y aider. Par ailleurs, il serait également important que les autres partenaires internationaux, dont le Royaume-Uni, s'impliquent plus avant.

M. Robert del Picchia. – Le ministre des affaires étrangères du Gabon nous a récemment indiqué que 590 soldats gabonais étaient présents en Centrafrique, aujourd'hui sous les couleurs de l'ONU, et, auparavant, en coopération avec nos propres forces. Vous avez évoqué la réunion de l'Union africaine, qui se tient aujourd'hui. Le Gabon propose de mettre en place une force de réaction rapide régionale. Qu'en pensez-vous ?

La modification prochaine de la loi de programmation militaire permettra-t-elle d'inclure des dispositions relatives au droit d'association professionnelle dans les armées ? Ce sujet a été débattu récemment au sein de notre commission.

M. Daniel Reiner. – Je vous remercie de l'hommage que vous avez rendu, au début de cette séance, aux victimes de l'accident aérien de Los Llanos. J'ai, pour ma part, exprimé le soutien des commissions des affaires étrangères et de la défense des deux assemblées, lors d'un entretien avec une chaîne de télévision régionale.

Je souhaite saluer l'effort remarquable de réactivité de nos armées depuis les attentats des 7, 8 et 9 janvier. Cet effort s'est traduit par la mobilisation très rapide de 10 000 hommes, qui fut une réussite, même si chacun sait que nous aurons à réfléchir à la manière de tenir cet exercice dans la durée.

Les mesures annoncées à la suite de ces événements, notamment en matière d'effectifs et de Renseignement, doivent également être saluées. Elles répondent, pour la plupart, aux questions que nous nous posons, mais il s'agit de les mettre, aujourd'hui, en œuvre.

Mon propos portera sur l'adaptation envisagée du Livre blanc. A-t-on été clairvoyant dans l'analyse des menaces ? Je le crois. L'ensemble des menaces qui se concrétisent aujourd'hui ont été évoquées dans le Livre blanc. Certaines de ces menaces représentent toutefois un danger plus grand que nous ne l'avions imaginé, notamment l'attitude de la Russie au voisinage Est de l'Europe.

Nous allons modifier notre loi de programmation militaire. Mais nous ne sommes pas seuls en Europe. Le terrorisme menace d'autres pays. Notre analyse de la menace doit aujourd'hui s'inscrire dans un cadre européen.

Notre contribution à l'actualisation du Livre blanc suggérerait la mise en œuvre d'une analyse stratégique « glissante » : le moment n'est-il pas venu d'introduire des éléments nouveaux d'analyse stratégique, à l'échelle de l'Europe ?

Enfin, lors de l'actualisation du Livre blanc, la question de la Réserve a été abordée, mais quelque peu mise de côté. Il nous faut maintenant relancer cette idée, en lien avec le renouveau de l'esprit civique, aujourd'hui recherché.

Mme Gisèle Jourda. – Je rejoindrai notre collègue Daniel Reiner, s'agissant de la nécessité d'impliquer l'Europe. Vous avez évoqué cette guerre, potentiellement « émietée » sur le territoire, que constitue la lutte contre le terrorisme. Nous pensons connaître le nombre de djihadistes présents sur notre sol. Mais qu'en est-il au niveau européen ? Comment cette menace diffuse est-elle évaluée ?

M. Jean-Yves Le Drian, ministre. – Sur ce dernier point, il existe une collaboration étroite entre ministres de l'Intérieur européens. Plus de 2 000 djihadistes en Syrie proviennent d'Europe. D'autres viennent de Tunisie, du Maroc, d'Arabie saoudite, de Tchétchénie, etc. L'armée de Daech est internationale et les djihadistes étrangers sont placés en première ligne, notamment dans les attentats-suicides. La perspective d'une bataille de Mossoul a soulevé la question des forces déployées par Daech dans cette ville, où seraient positionnés plus d'un millier de combattants étrangers.

Nos relations avec le Gabon sont bonnes. Nous disposons d'un pôle opérationnel de coopération à Libreville, qui accomplit un travail efficace. Les Gabonais achètent du matériel français et sont engagés dans des missions de l'ONU. La mise en place d'une force africaine de réaction rapide, dite Capacité africaine de réponse immédiate aux crises (CARIC), a été annoncée. Il faudra veiller à ce que les engagements pris soient respectés et opérationnels, et à ce que les forces en question puissent participer à des missions des Nations unies. La mise en place de la CARIC est complétée par celle de la Force africaine en attente (FAA).

Les modifications à venir de la loi de programmation militaire constituent une actualisation de celle-ci, et non une programmation nouvelle. Toutes les menaces qui se sont concrétisées figuraient dans le Livre blanc. Il s'agit de mettre en place des inflexions, nécessitées par l'évolution de la situation, notamment sur la cyberdéfense, les services de Renseignement, les effectifs, les Réserves et les nouveaux contrats opérationnels. L'objectif de cette actualisation est de procéder rapidement, avant l'été, aux inflexions rendues nécessaires par la situation.

À propos du renouveau de l'esprit civique, il faut avoir à l'esprit que la réintroduction du service national concernerait aujourd'hui une classe d'âge complète – garçons et filles – soit 800 000 conscrits par an : mais avec quelles infrastructures, et quelle formation ? Nous avons fait le choix d'une armée professionnelle, qui nous permet de répondre au mieux aux enjeux actuels. Cette armée est constituée de soldats formés, efficaces physiquement et techniquement.

En revanche, la question de la contribution de nos armées à l'esprit civique est posée. Les Réserves peuvent jouer un rôle et je souhaite que cette question soit traitée dans la loi d'actualisation. Nous réfléchissons à d'autres dispositifs. Le Président de la République a souhaité que les présidents des deux assemblées formulent des propositions en vue de renforcer l'esprit civique. La défense y contribuera en fonction de ses moyens, même si cette mission ne constitue pas sa vocation première.

S'agissant du droit d'association, je ne sais pas encore avec certitude s'il figurera dans le projet de loi d'actualisation de la programmation militaire, mais son introduction

nécessitera en tout état de cause un texte. Celui proposé par M. Bernard Pêcheur nous convient globalement, dans la mesure où il est indispensable, aujourd'hui, d'intervenir sur ce sujet.

M. Jacques Gautier, président. – Monsieur le ministre, je vous remercie de nous avoir présenté les problématiques auxquelles notre pays est confronté et les réponses que vous recherchez, ainsi que de vous être prêté, en toute transparence, au jeu des questions-réponses.

La réunion est levée à 12 h 05

Mercredi 11 février 2015

- Présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30

Chine - Audition du Professeur François Godement

La commission auditionne le Professeur François Godement sur la Chine.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Professeur, je vous remercie d'avoir accepté notre invitation. Notre commission a créé un groupe de travail consacré à la nouvelle croissance chinoise et à ses conséquences, notamment pour la France. Dans votre dernier ouvrage paru en 2012 et intitulé « Que veut la Chine ? », vous posez notamment une question qui est au cœur de nos travaux : « La croissance chinoise est prodigieuse, mais est-elle soutenable et sur quel modèle repose-t-elle ? ». Quelle réponse apportez-vous à cette question en 2015 ?

Professeur François Godement. – Je vous remercie, Monsieur le Président, d'autant que vous êtes un grand praticien de la Chine et qu'il est donc redoutable de s'exprimer devant vous.

Les circonstances de 2015 sont nettement différentes de celles de 2012, largement pour des raisons politiques puisqu'à l'époque, diverses factions luttaienent pour le pouvoir. Aujourd'hui, le pouvoir chinois est celui qui est le mieux assis depuis une vingtaine d'années, si bien qu'il faut d'abord s'interroger sur ce que veut le chef et voir si cela est réaliste et applicable.

L'idée selon laquelle la Chine va passer d'une vieille à une nouvelle croissance me laisse au fond sceptique, car la Chine est une économie immense et sectorisée. Il ne peut donc y avoir de réponse simple et univoque, d'autant que, si les vieilles recettes continuent de fonctionner, on ne voit pas pourquoi elles seraient abandonnées... Après une quinzaine d'années de croissance ininterrompue, la Chine connaît à nouveau aujourd'hui des cycles économiques mais le ralentissement est tout de même à relativiser : 7,4 %, ou même 6 % comme certains le pensent, reste un niveau élevé.

Il me semble nécessaire de distinguer le cycle à très court terme, c'est-à-dire la conjoncture, et l'équilibre global à long terme. On parle d'un ralentissement de la croissance chinoise ; pourtant, en janvier dernier, l'excédent commercial chinois s'est élevé à 60 milliards de dollars sur un mois, soit plus que le déficit annuel en France. Le coup de froid

mondial sur le pétrole et les matières premières a certes un effet sur les exportations, mais il entraîne aussi une chute des importations en Chine.

Nous sommes, il est vrai, dans une situation inédite : c'est presque la première fois que le niveau des réserves en devises comptabilisées en dollars baisse de manière absolue. Certains évoquent une crise des paiements ou une inversion profonde des tendances précédentes. Je n'y crois pas, et ce pour plusieurs raisons. La hausse du dollar entraîne mécaniquement une baisse de la comptabilisation des autres devises dans les réserves. En outre, les autorités ont décidé de mieux contrôler les flux de crédit à partir de l'étranger. Il y a aussi des flux spéculatifs qui entraînent des départs de réserves pour des opérations à l'étranger. Le yuan est accroché au dollar et, avec les mouvements actuels, on ne s'attend pas à ce que le yuan soit réévalué par rapport au dollar. Le yuan devrait même, d'une certaine façon, glisser un peu si les autorités veulent retrouver de la compétitivité. Ces sorties de capitaux sont-elles uniquement le fruit des grands opérateurs étatiques et existe-t-il aussi des mouvements privés ? Il est difficile de répondre à cette question car nous ne disposons pas de bonnes statistiques en Europe. Je vous livre toutefois un chiffre très intéressant en provenance des Etats-Unis : en 2014, dans 48 des 52 Etats américains, les premiers ou deuxièmes acheteurs d'immobilier étaient chinois. On le dit parfois pour le marché parisien sans qu'il y ait de statistique pertinente. Dans le mouvement de sortie des capitaux qui est à peu près inévitable, il existe une part émergée correspondant notamment aux investissements directs et une part immergée extrêmement importante. C'est totalement différent d'une crise des paiements, d'autant que les autorités ont elles-mêmes créé des passerelles entre les places financières de Shanghai et Hong Kong.

La dette ne va pas non plus, à mon sens, déstabiliser l'économie chinoise. Au niveau central, à 60 % du PIB, elle a toujours été contrôlée, dans une certaine forme d'austérité, au détriment des assurés sociaux et des dépenses de bien-être pour la population qui sont tout à fait insuffisantes aujourd'hui, même après l'adoption de nouvelles politiques. Les déficits des budgets locaux sont relativement importants car les collectivités territoriales ont été systématiquement mises en déficit par le transfert de leurs recettes vers l'échelon central. Une troisième source d'endettement est plus dangereuse et est probablement assez élevée, il s'agit des multiples véhicules d'investissement qui ont été créés, notamment par les autorités locales, pour contourner les règles de financement qui leur étaient imposées. Ces véhicules liés à des opérations immobilières et spéculatives restent peu transparents, mais les autorités ont montré en 2014 qu'elles étaient prêtes à faire des exemples en laissant certains faire faillite. Au total, l'endettement représente au plus, selon les éléments que l'on intègre dans la statistique, environ 230 % du PIB, ce qui est élevé mais dont le risque doit être relativisé puisque les échanges de capitaux avec l'étranger sont encadrés et contrôlés. En outre, les capacités de l'Etat restent gigantesques, même si elles ne sont pas aussi élevées qu'en 1997-1998. Celui-ci pourrait encore mener une grande opération de création de liquidités s'il le voulait, et dispose du volant de réserve des devises.

En ce qui concerne la croissance à long terme, il existe plusieurs Chine, avec des écarts très importants : l'intérieur connaît des coûts salariaux beaucoup plus bas que sur la côte. L'urbanisation, si elle est galopante, reste en retard par rapport au PIB par habitant, puisqu'environ 53 % seulement de la population vit en ville. Il reste donc un important réservoir de productivité en provenance des zones rurales, ce qui posera toutefois d'effroyables problèmes d'aménagement urbain et d'environnement. La Chine conserve donc des marges de compétitivité. Les gigantesques investissements dans les secteurs routier, ferroviaire ou aéroportuaire, même s'ils génèrent souvent des pertes, qui sont toutefois

assumées par les autorités, unifient le territoire. Le système économique, que je qualifierais de saint-simonien, contient donc bien un réservoir de croissance.

Certes, les courbes démographiques montrent un choc vers 2025-2030 en raison du vieillissement de la population, mais il reste une décennie avant qu'il ne se produise.

Au total, du fait aussi du contrôle politique et de l'intelligence du pilotage par les autorités, la vieille croissance a encore de beaux restes devant elle...

Qu'en est-il maintenant de Xi Jinping et de ses collaborateurs, notamment dans le domaine économique ? Ils ont clairement refusé le passage complet à l'économie de marché et à la démocratie politique. On peut d'ailleurs observer des ressemblances avec le régime de Vladimir Poutine en Russie. Xi Jinping et ses équipes sont tout de même des réformateurs. L'expérience de Xi Jinping est complexe ; elle provient à la fois de celle de son père avec l'ouverture des zones économiques spéciales sous Deng Xiaoping et de celle qu'il a eue entre 2002 et 2007 à la tête d'une très importante province, le Zhijiang, où abondent les entrepreneurs privés. Le Gouvernement actuel est à l'aise avec le modèle qu'il promeut : il a recentralisé et réaffirmé les priorités stratégiques ; il utilise sa maîtrise de l'économie et des finances pour des objectifs en lien avec l'étranger, par exemple l'acquisition de hautes technologies ou le placement d'une partie de la fortune chinoise à l'étranger. Sur ce dernier point, les Chinois ont durant une quinzaine d'années privilégié les marchés des pays en développement, choix qui se retourne contre eux aujourd'hui, et ils ont besoin d'aller sur des marchés plus mûrs, plus sûrs.

La grande réforme « libéralisante », préconisée par la Banque mondiale, n'a pas eu lieu ; il s'agit plutôt d'une réforme à petits pas, avec un système qui continue d'être sous contrôle, comme le montrent les enquêtes anti-corruption. Pour autant, le système privé, surtout à la périphérie de l'économie, a recommencé à se développer fortement depuis 2012. Le système bancaire qui était monopolistique et assis sur des marges élevées a été ouvert à des concurrents nouveaux sur internet qui proposent des taux d'intérêt sensiblement plus élevés ; ces quasi-banques ont conquis des parts de marché importantes. Il existe aussi une discussion en vue de privatiser certaines des 155 000 entreprises d'Etat mais là aussi, on voit la nature duale du système : il n'est pas question de privatiser les très grandes entreprises mais seulement d'ouvrir leur capital. La privatisation est envisagée pour celles, très nombreuses, contrôlées par les autorités locales. Les marges de compétitivité sont également importantes de ce côté-là.

La Chine a fait un choix capitaliste lorsqu'elle a décidé de privatiser le logement dans les années 1990. Il s'agit certes d'un droit d'usage plutôt que d'un transfert de propriété, mais ce droit est accordé pour cent ans, ce qui se rapproche de la propriété. L'épargne, qui était assise sur le logement, a beaucoup enflé. Les entreprises d'Etat ne redistribuent pas leurs profits. La part des revenus individuels dans le PIB est basse autour de 35 % mais, du fait de l'économie grise et de la méconnaissance des revenus paysans, cette part serait plus proche en réalité de 50 %.

La consommation est insuffisante : d'un côté du spectre, il y a encore beaucoup de personnes pauvres ; de l'autre côté, les personnes pouvant être considérées comme riches, c'est-à-dire qui ont des revenus comme peuvent en avoir les Français ou les Allemands, sont au nombre d'environ 80-90 millions et payent très peu d'impôts. Les classes moyennes au sens où nous l'entendons n'existent pas vraiment en Chine. La consommation est trop modeste car se loger ou se soigner coûte très cher, ce qui pose la question des transferts

sociaux qui permettraient de diminuer l'épargne. Le système favorise donc l'épargne et décourage la consommation. Néanmoins, il faut être conscient que, si la part de la consommation dans le PIB diminue, c'est aussi parce que celui-ci progresse très vite... La consommation doit cependant changer de forme.

Des réformes ont bien été introduites mais du temps de Wen Jiabao et à doses homéopathiques. Des systèmes sociaux ont été mis en place avec par exemple la fixation d'un revenu minimum, des transferts et des prestations de retraite. Mais ils nécessitent une armature administrative nouvelle, sinon les prestations risquent de « disparaître » dans les échelons intermédiaires et de ne pas arriver aux destinataires normaux... Cela a donc beaucoup progressé dans les règles, pas assez dans les volumes. Le dumping social existe encore en Chine.

En ce qui concerne l'énergie et l'environnement, la Chine se situe des deux côtés du tableau : elle est le premier pollueur mais elle est aussi le premier promoteur des énergies alternatives. Il n'y a donc pas remplacement de l'ancienne croissance mais coexistence de deux croissances. La consommation de charbon a diminué pour la première fois en 2014 mais elle reste à un niveau très élevé. Les importations pétrolières restent les premières au monde. L'accord avec les Etats-Unis sur les questions climatiques ne prévoit un effort qu'à partir des années 2030, ce qui laisse une marge importante.

Le ralentissement économique est bienvenu à tout point de vue, car la Chine a été le principal facteur de pression à la hausse des prix des matières premières, tant en raison de la consommation que de la spéculation. D'un point de vue interne à la Chine, ce ralentissement est également bénéfique : la seule province du Hebei qui entoure Pékin, mais sans Pékin elle-même, produit autant d'acier que les Etats-Unis et l'Union européenne réunis... La Chine ne peut pas continuer la fuite en avant dans la même direction, tant pour des raisons environnementales qu'économiques. En voyant les indicateurs de PIB ou de production d'acier, de charbon ou même d'électricité diminuer, je ne suis pas pessimiste, je suis au contraire optimiste !

Je voudrais conclure en disant que, pour la première fois depuis 1998, le ralentissement économique est piloté. Les restructurations apportent nécessairement de la douleur mais sont aussi la condition pour éviter la fuite en avant financière, permettre de rebondir économiquement, effectuer les transferts de croissance et réorienter la percée économique chinoise à l'étranger. Pour autant, il existe aussi des incertitudes concernant la crise sociale, la lutte contre la corruption qui est difficile à appréhender ou la demande internationale qui ne peut pas être contrôlée.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Vous nous avez lancé une rafale d'idées et de propositions pour notre rapport. A ce stade, j'en retiens trois éléments particuliers : le paradoxe de deux croissances simultanées ; la coexistence de plusieurs Chine avec, dans un pays globalement pauvre, l'équivalent démographique d'une Allemagne qui a le niveau de vie européen ; un ralentissement économique qui peut rendre le contexte plus difficile pour nos entreprises et les échanges commerciaux mais susciter aussi des perspectives en termes d'investissements chinois en Europe.

M. Christian Cambon. – Nous avons tout intérêt à attirer des investissements étrangers. Le Président de la République s'y efforce. Deux attitudes sont possibles : celle du Royaume-Uni, qui affiche une forte volonté d'attirer les investissements chinois, y compris dans des secteurs sensibles ; et celle de la France, où le rachat par des investisseurs chinois de

49,9 % des parts de l'aéroport de Toulouse a suscité une forte émotion. Comment capter cette manne que constituent les investissements chinois ?

Une évolution démocratique est-elle possible en Chine ? La lutte contre la corruption ne sert-elle pas essentiellement à éloigner des adversaires ? Un pays peut-il se développer à une telle vitesse, permettre à ses ressortissants de voyager dans le monde, et rester néanmoins dans une forme de glacis politique ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je vous précise que le chef du bureau « Chine » du *Foreign Office* britannique est présent dans la salle, à titre d'observateur. Nous souhaitons, en effet, pouvoir échanger nos analyses sur la Chine avec celles de nos partenaires.

M. Aymeri de Montesquiou. – Le monde musulman est aujourd'hui pris de convulsions. J'ai rencontré, en 2001, des talibans chinois ouïghours. La Chine mène-t-elle, dans le Xinjiang, une politique uniquement répressive, ou conduit-elle aussi une politique de développement économique, pour lutter contre le fondamentalisme musulman ?

M. Joël Guerriau. – La Chine construit des îles artificielles en mer de Chine, à partir de petits récifs. Depuis la convention de Montego Bay, les Etats côtiers obtiennent des droits économiques exclusifs jusqu'à 200 milles au moins. Même si le délai d'instruction des demandes soumises à la commission compétente de l'ONU est de vingt-cinq à trente ans, il convient de s'interroger sur cette politique chinoise, très anticipatrice. L'emplacement de ces îles est stratégique puisque cette zone pourrait abriter 13 % des réserves mondiales de gaz. Les demandes d'exploration adressées par la Chine à l'Autorité internationale des fonds marins sont en forte augmentation. C'est là que se jouera la croissance demain, non sans risques, notamment pour l'environnement.

Mme Nathalie Goulet. – Quels sont les effets de l'accord douanier signé en mai 2014 entre l'Union européenne et la Chine ?

Qu'en est-il de la spéculation sur les terres agricoles en Afrique et peut-être ailleurs ?

Quelle est la politique de la Chine à l'égard de l'islam ?

Professeur François Godement. – Je commencerai par répondre aux questions politiques. Le bilan de l'évolution vers la démocratie et l'Etat de droit est entièrement négatif depuis deux ans. C'est le point le plus sombre de la politique de Xi Jinping, qui a commencé son mandat en déclarant que la politique suivie par Mikhaïl Gorbatchev en 1989-1991 avait été une catastrophe. Actuellement, non seulement les dissidents subissent des persécutions, mais aussi leurs avocats, et même parfois les avocats de leurs avocats... Cette question devient préoccupante à tous les niveaux, car, à l'exception de quelques ténors directement liés à certains dirigeants, un grand silence s'est établi sur beaucoup de sujets. Le politique doit être séparé de l'économique, ce qui est problématique pour l'équilibre des politiques occidentales.

La situation au Xinjiang est également sombre. La Chine y a mené une politique que l'on peut qualifier d'assimilationniste, et une politique de développement économique. Ces politiques ont abouti à un développement séparé, à un choc entre communautés. La situation s'est aggravée depuis deux ans : une spirale répressive et une spirale de terrorisme

qui se répondent. Bien qu'ils évoquent le lien avec le terrorisme international, les connaisseurs du sujet, en Chine, savent que ce problème a aussi une source autochtone.

Le grand inconvénient, pour nous, de l'Islam, est l'absence d'organisation unifiée des cultes qui permettrait de disposer d'un interlocuteur. Cet inconvénient est un avantage pour la Chine, puisqu'elle refuse tout interlocuteur indépendant, quelle que soit la religion. La Chine s'efforce d'encadrer l'activité des imams et celle d'associations religieuses musulmanes, parfois utilisées pour des échanges avec l'étranger. Cette politique peut être qualifiée de communautaire, mais elle ne doit pas être simplifiée.

S'agissant des questions économiques, nous ne disposons pas de chiffres fiables concernant les investissements chinois en Europe. Il convient de distinguer les investissements directement réalisés par des entités chinoises de ceux qui passent par l'*offshore*. Les deux tiers des flux de capitaux chinois transitent par des places *offshore*. La première destination officielle des investissements chinois en Europe est le Luxembourg. Les investissements chinois prennent aussi la forme de prises de participation sous les seuils déclaratifs. L'actionnariat chinois dans les entreprises du CAC 40, ou leurs équivalents étrangers, peut atteindre 4 ou 5 %. Cette progression n'est pas comptabilisée ni agrégée. Il faut y ajouter l'investissement immobilier qui est très important et peu visible.

Qui sont les partenaires chinois ? Les entreprises d'Etat, qui sont très subventionnées, ce qui crée des problèmes concurrentiels, réalisent, sous forme d'investissements directs, 65 à 75 % selon les sources des opérations comptabilisées.

S'agissant des placements et de la monnaie, je ne crois pas que la Chine fasse des choix particuliers. Sa stratégie est tous azimuts et essentiellement financière, plutôt que politique. Tant qu'on la laisse disposer d'une monnaie non complètement convertible mais devenant néanmoins monnaie de réserve, elle n'a aucune raison d'y renoncer. La Chine ne coopère pas complètement sur la question des places *offshore*, ou à condition que l'on accepte ses propres places, notamment Hong Kong. Elle peut avoir des intérêts parallèles à ceux des Américains ou des Européens en matière de contrôle. Un projet de loi sur les *joint-ventures* étrangères vient d'être publié en Chine. Il prévoit que les propriétaires physiques des sociétés « parapluie » *offshore* contrôlant des entreprises à capitaux mixtes devront se déclarer, s'ils veulent bénéficier du statut d'entreprise étrangère. On observe un mouvement vers davantage de contrôle, qui ne s'accompagne pas, au même degré, d'une coopération internationale accrue.

La vente de l'aéroport de Toulouse ne m'a pas choqué dans son principe. Au contraire, nous sommes en retard dans la mise en compétition du financement de nos infrastructures. Ce financement est insuffisant dans un certain nombre de domaines, alors que les taux d'intérêt sont bas. Le mouvement est général en Europe. Les pays de l'Est coopèrent avec la Chine dans le cadre des sommets « 16+1 ». Avec les pays de l'Union européenne, se pose la question du respect des règles des appels d'offres. Les Britanniques n'avancent pas toujours aussi vite qu'ils ne le clament, par exemple dans le domaine ferroviaire, car ils doivent respecter les règles européennes. En Grèce, la privatisation partielle du port du Pirée est un succès économique, le trafic ayant beaucoup augmenté. Des questions réelles se posent, s'agissant notamment des armateurs, mais elles sont distinctes.

En France, nous sommes dans l'entre-deux. Notre politique a évolué. Elle est beaucoup plus favorable qu'auparavant aux investissements chinois, comme en témoigne la tonalité du récent déplacement du Premier ministre en Chine. Néanmoins, il subsiste des

réserves. Il serait préférable d'adopter une politique explicite, nous permettant de négocier, plutôt que d'agir implicitement. Ce qui m'a choqué, dans le cas de l'aéroport de Toulouse, est que l'on a dissimulé le fait que les décisions stratégiques seront prises par l'actionnaire minoritaire chinois, en vertu d'un pacte secret d'actionnaires. Peut-être fallait-il l'accepter, en contrepartie de l'apport de capitaux, mais il aurait mieux valu être explicite plutôt que de tenir un discours ambigu qui se révélera coûteux politiquement.

Les conséquences de la concurrence entre le Royaume-Uni et la zone euro pèsent sur l'adoption d'une stratégie financière vis-à-vis d'un partenaire comme la Chine. La Commission européenne souhaite atténuer les divergences et trouver un compromis entre Européens, qui se livrent à une véritable course aux investissements.

Aucun accord de libre-échange entre l'Europe et la Chine n'a été conclu pour l'instant. Pendant deux ans et demi, jusqu'en 2013, la Chine s'est dérobée, y compris au dialogue stratégique économique de haut niveau. Elle n'a pas avancé sur le projet de traité bilatéral sur les investissements. Elle a estimé qu'elle avait suffisamment accès aux marchés européens, dans le cadre de relations bilatérales, pour ne pas se préoccuper vraiment de la politique commune. Au moment des sanctions *antidumping* sur les panneaux solaires, toutefois, la Chine a accepté, pour la première fois, un compromis. Parler d'une seule voix est payant pour l'Europe.

Nous devons être réalistes concernant l'utilité des capitaux chinois et la dureté de la compétition internationale. Toutefois, l'absence d'un attelage européen solide et la concurrence entre Etats membres nous pénalisent, en termes de négociation et pour obtenir l'ouverture des marchés chinois, dont le développement va se poursuivre.

Il est difficile de distinguer ce qui relève du nationalisme et de la stratégie, dans l'optique d'une domination du Pacifique au détriment des Etats-Unis avec une quasi-exclusion de la présence militaire de ce dernier pays dans une certaine zone, de ce qui relève de l'ambition économique et des intérêts pétroliers, gaziers et miniers. L'armée populaire de Chine est, bien entendu, la première à insister sur l'importance économique de cet aspect pour justifier son budget. Je pense que l'enjeu ne se limite pas aux ressources minières. En tout cas, la France a un problème dans ce domaine avec l'incapacité de défendre son domaine maritime, qui est le deuxième mondial : peut-être faudra-t-il même un jour que sa doctrine évolue sur la libre circulation maritime dans les zones économiques exclusives en raison de cette insuffisance de moyens.

M. Jacques Legendre. – Qu'en est-il de l'appareil de formation et d'éducation ? Observe-t-on une démocratisation de l'enseignement ? Et qu'en est-il de la recherche chinoise ?

M. Robert Hue. – Vous avez estimé que le pouvoir actuel en Chine était l'un des mieux assis depuis 20 ans. En même temps, il existe une inquiétude chez les dirigeants, qui craignent une évolution qui conduirait à davantage de démocratie. Je ne vais pas faire un développement marxisant ! Toutefois, l'un des aspects essentiels de l'évolution d'une société est le caractère inégalitaire du développement. S'agissant de la Chine, les éléments de développement inégal et de contradiction dans la société chinoise sont les trois suivants : les mouvements migratoires entre le monde urbain et le monde rural, l'opposition sociale entre les très riches et les pauvres, enfin les écarts de richesse entre les régions. Qu'en pensez-vous ?

M. Jeanny Lorgeoux. – Y-a-t-il encore une politique africaine de la Chine ou seulement l'achat systématique de terrains miniers pour assurer son développement économique ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Je donne maintenant la parole à Didier Guillaume, membre de notre commission mais aussi président du groupe d'amitié France – Chine du Sénat.

M. Didier Guillaume. – À la suite de l'accord Chine/États-Unis sur les gaz à effet de serre, comment la Chine se positionne-t-elle sur la question de la transition énergétique ?

M. Gilbert Roger. – Est-ce que l'engagement affiché pour l'environnement n'est pas un alibi pour une économie qui mobilise les matières premières les plus polluantes ?

M. Claude Malhuret. – La politique de la Chine vis-à-vis de ses voisins semble contradictoire. Entre revendications maritimes et offres de codéveloppement, il y a des ambiguïtés ! Enfin la rivalité avec la puissance américaine devient de plus en plus forte. Comment analysez-vous ces questions géopolitiques ?

Mme Sylvie Goy-Chavent. – Aux élections de novembre, le Kuomintang de Taiwan a été mis en minorité à cause de ses liens avec la Chine continentale. Est-ce que cela ne constitue pas un précédent dommageable, dans le contexte de la signature d'un accord France/Taiwan en matière d'agro-alimentaire ?

Mme Hélène Conway-Mouret. – Au cours d'un déplacement, j'ai senti de la part du Vietnam un sentiment très antichinois. Même chose de la part du Japon qui estime qu'un accident entre deux navires pourrait conduire à une escalade des tensions. Devons-nous nous inquiéter de l'attitude de la Chine vis-à-vis de ses voisins ? Par ailleurs, qu'en est-il du mouvement protestataire des étudiants à Hong-Kong ?

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Quel avenir pour le Népal qui s'inquiète d'être coincé entre ses deux puissants voisins ? Ce petit pays est soucieux de préserver une stabilité récemment acquise et de se développer dans le respect de l'environnement.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – On voit bien la mobilisation de la Chine en matière de défense. Qu'en pensez-vous ? Je vous donne la parole pour répondre aux questions.

Professeur François Godement. - Je répondrai d'abord aux questions concernant la poursuite du modèle de croissance chinois. En ce qui concerne l'éducation, la formation et la recherche, il est vrai que la Chine forme plus d'ingénieurs que les États-Unis, mais de quelle qualité ? Sur la course aux brevets, il y a aussi des exagérations. En matière d'éducation, on observe une mobilisation effrénée de la jeunesse qui aura de graves conséquences sur le plan psychologique et psycho-social mais qui permet à la Chine d'améliorer ses résultats formels. Concernant la recherche, il existe un gigantesque mouvement de circulation des chercheurs entre la Chine et les autres pays ; on observe notamment désormais un mouvement de retour très important de scientifiques chinois ainsi que l'embauche de scientifiques étrangers à prix d'or. Bref, la Chine mène une politique systématique pour compenser ses faiblesses en captant les ressources nécessaires.

Est-ce que l'éducation reste un facteur de promotion ? Je suis plus optimiste que la plupart des observateurs sur la capacité du système à promouvoir les gens. Certes, cette capacité ralentit un peu. Là où le système socialiste existait, dans les régions qui ne souffraient pas de sous-développement, il était plus égalitaire que d'autres systèmes. Je ne pense pas que le chômage des jeunes soit spécialement un problème, en revanche la sous-rémunération des diplômés l'est davantage.

Pour répondre à M. Robert Hue, l'émigration intérieure a longtemps été contrôlée par le biais du permis de résidence qui reste en vigueur mais dans une forme atténuée ; les grandes villes ont d'énormes poches de population sans résidence permanente. Le sentiment d'appartenance à la classe moyenne consiste ainsi largement dans le fait de résider de manière légale dans les villes, ce qui joue aussi en faveur du soutien au régime. Le développement est très inégal entre les régions mais l'Etat opère de gros transferts budgétaires, notamment par le biais de la construction d'infrastructures. Il existe un problème de vieillissement dans les régions rurales. Concernant les salaires, les entreprises étrangères se plaignent de hausses qu'elles considèrent excessives : c'est peut-être vrai pour des métiers très qualifiés mais beaucoup moins dans les régions de l'intérieur de la Chine, par exemple le Sichuan. En outre, il faut tenir compte du niveau réel de l'inflation, par exemple sur l'alimentation et le logement.

La déclaration commune Chine/Etats-Unis sur l'environnement est très opportune pour les deux parties : elle permet aux Etats-Unis d'afficher une coopération avec la Chine et pas seulement une compétition stratégique et des points de discorde ; de son côté la Chine reste considérée comme un pays en développement et ne s'engage qu'à partir de 2030 alors que les Etats-Unis s'engagent à compter de 2020. En outre, cet engagement porte uniquement sur les émissions de CO2 alors qu'elle a également un grave problème d'émission de poussières, de métaux lourds et de particules chimiques. Je crains que cet accord n'apparaisse comme un plafond pour les négociations de la COP21, notamment vis-à-vis de l'Inde qui est également très réticente dans ce domaine, alors qu'il devrait plutôt être considéré comme un accord plancher.

À votre demande, j'ai eu une approche économique dans ma présentation mais je vais répondre aux questions plus stratégiques. Depuis novembre et le sommet de l'APEC, les problèmes sont moins immédiats puisque le président Xi Jinping a rencontré le premier ministre japonais et signé une déclaration qui, malgré ses incertitudes, permet de différer les affrontements rhétoriques. Un accord existe dorénavant avec les Etats-Unis pour prévenir les incidents maritimes et les incidents aériens, un autre est en discussion avec le Japon, mais ils restent ambigus. Par exemple, ils concernent les forces armées alors qu'une grande partie des incidents ont été gérés par des administrations paramilitaires. On assiste également au retour d'une rhétorique chinoise sur la nécessité d'une bonne politique de voisinage, ce qui sous-entend une décision chinoise d'au minimum ajourner, peut-être de transformer la situation en matière de différends avec les voisins. Pour autant, les tendances à long terme doivent amener à plus de prudence, du fait par exemple de la très importante augmentation du budget militaire, alors que celui du Japon reste stable depuis de nombreuses années.

Jusqu'en 2012, la situation régionale a pu apparaître comme un sujet de confrontation entre les factions qui se disputaient le pouvoir. Aujourd'hui, la situation est beaucoup mieux contrôlée. Après les graves incidents qui ont lieu au Viêt-Nam à la suite de l'installation d'une plate-forme pétrolière, vous n'avez pas eu une seule manifestation publique en Chine, ce qui est révélateur de la capacité de contrôle du système. Cela peut nous

rassurer mais aussi nous inquiéter. Certains disent que le pouvoir chinois est fragmenté ; d'autres, dont je suis, estiment qu'il y a un contrôle par le haut.

Nous avons donc affaire à une grande puissance qui teste les limites de son influence et qui veut faire prévaloir, comme la Russie, la notion de sphères d'influence, mais qui connaît aussi son infériorité militaire par rapport aux Etats-Unis. Elle réussit à ne pas tomber dans des pièges qui pourraient lui faire perdre la face et à ne pas se laisser entraîner dans une fuite en avant, mais la pression sur le long terme est tout de même très forte.

En ce qui concerne Taïwan, il faut rappeler que cette société est profondément démocratique, avec des partis politiques et des media divers. Il existe une contradiction entre le rapprochement économique et la stratégie chinoise de voisinage. D'ailleurs, que la pression s'oriente plus vers le Japon, les Philippines ou le Viêt-Nam ne peut déplaire à Taïwan... Cela reste pour autant une zone de conflit potentiel dans les années à venir. Alors que le « new deal » conclu du temps de Hu Jintao était censé donner une certaine autonomie à Taïwan sur le plan international, on peut regretter la frilosité des Européens pour négocier des accords notamment commerciaux avec Taïwan. Ce type d'accord, comme ceux que nous pouvons négocier avec l'ASEAN ou d'autres pays de la région, peut nous servir dans nos discussions avec la Chine. Pour être réaliste toutefois, Taïwan est entré dans l'orbite chinoise et n'en sortira pas.

La révolution des parapluies à Hong Kong est complexe à appréhender, notamment du point de vue sociologique. Vu de Chine, les habitants de Hong Kong sont relativement privilégiés. Il est vrai que la Chine veut prendre le contrôle de Hong Kong à la fin de la période de cinquante ans mais cela a été accepté par la communauté internationale. Il est difficile d'envisager que la Chine, qui refuse un système démocratique pour elle-même, le concède à Hong Kong !

Les relations entre la Chine et les Etats-Unis sont très complexes ; l'idée d'un G2 a été rejetée par Xi Jinping dès son arrivée au pouvoir et il a effectué plusieurs voyages à l'étranger qui l'ont bien montré. Les Etats-Unis sont certes la relation la plus importante de la Chine mais la Russie est officiellement la première relation stratégique. L'interdépendance entre les Etats-Unis et la Chine est très forte, que ce soit au niveau des élites ou sur un plan financier et monétaire. Les Chinois ont fait une erreur en pensant en 2009-2012 que les Etats-Unis allaient décliner en raison de la grande crise financière. Il existe des coopérations, par exemple sur l'énergie, mais pas à un niveau stratégique. Les Etats-Unis sont ainsi dans un dilemme dans leur relation avec la Chine.

Mardi 17 février 2015

- Présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président -

La réunion est ouverte à 16 h 45

**Chine - Audition de M. Jean-Luc Domenach, directeur de recherche au CERI-
Sciences Po (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**Situation en Ukraine, en Irak et en Syrie - Audition de M. Laurent Fabius,
ministre des affaires étrangères et du développement international (sera
publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est levée à 19 h 20

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 18 février 2015****- Présidence de M. Alain Milon, président -****Mise en œuvre de la convention d'assurance chômage du 14 mai 2014 et perspectives financières de l'Unédic - Audition de M. Vincent Destival, directeur général de l'Unédic***La réunion est ouverte à 10 heures.*

Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, la commission procède à l'audition de M. Vincent Destival, directeur général de l'Unédic, sur la mise en œuvre de la convention d'assurance chômage du 14 mai 2014 et les perspectives financières de l'Unédic.

M. Alain Milon, président. – Je remercie M. Vincent Destival, directeur général de l'Unédic, accompagné d'Isabelle Jourdan, directrice des relations publiques, d'avoir bien voulu venir devant notre commission ce matin.

Le régime d'assurance chômage est géré par les partenaires sociaux. En dehors de grands principes relevant de la loi, ses règles sont fixées par les conventions qu'ils renégocient périodiquement. Quant à ses recettes et ses dépenses, elles ne sont pas examinées par le Parlement.

Nous avons donc peu d'occasion d'évoquer ces questions alors que les règles d'indemnisation ont un impact très concret sur un grand nombre de nos concitoyens, compte tenu du niveau de chômage, et qu'elles participent aussi du fonctionnement du marché du travail. Par ailleurs, les cotisations d'assurance chômage constituent des prélèvements obligatoires et le déficit de l'Unédic entre dans les comptes publics.

C'est pourquoi il m'a paru nécessaire de pouvoir faire le point, avec son directeur général, sur la situation de l'Unédic.

Je souhaiterais qu'au cours de cette audition nous puissions aborder la mise en œuvre de la nouvelle convention d'assurance chômage, signée le 14 mai 2014, qui est entrée en vigueur pour partie en juillet dernier et pour partie en octobre. Elle a introduit des novations, comme les droits rechargeables dont le Parlement avait adopté le principe dans la loi de 2013 sur la sécurisation de l'emploi.

Cette nouvelle convention visait aussi à réduire, au moins en partie, le déficit du régime. Celui-ci est demeuré au niveau de 4 milliards en 2014, comme en 2013, et selon les prévisions que vous avez publiées en janvier dernier, il passerait à 4,6 milliards en 2015, ce qui porterait le niveau de la dette à près de 26 milliards en fin d'année.

Nous souhaiterions donc également évoquer avec vous les perspectives financières de l'assurance chômage, d'autant que dans ses objectifs de réduction des déficits, le Gouvernement incluait des économies sur le régime.

Je vous laisse la parole, Monsieur le directeur général, pour un exposé introductif. Nos collègues vous poseront ensuite leurs questions.

M. Vincent Destival, directeur général de l'Unédic. – Je voudrais tout d'abord aborder la situation financière de l'Unédic, qui dépend pour l'essentiel du contexte macro-économique français. Conséquence de la conjoncture dégradée depuis 2009, le chômage a augmenté. Or, l'assurance chômage jouant un rôle d'amortisseur économique et social, il est logique que son déficit augmente en période de faible croissance. La situation financière de l'Unédic s'explique davantage par des raisons conjoncturelles que structurelles. Aujourd'hui, le déficit annuel est d'environ 4 milliards d'euros. La dette avoisine 26 milliards d'euros, soit neuf mois de recettes. Son coût est de 300 millions d'euros, soit 1 % de nos recettes. Le consensus des économistes a légèrement revu à la hausse les perspectives de croissance en France pour 2015, de 0,8 à 0,9 %, ce qui demeurera insuffisant pour faire reculer le chômage, mais aura des conséquences positives sur notre situation financière.

Cette situation est-elle tenable ? Tout d'abord, je rappellerai que la nouvelle convention d'assurance chômage permettra une économie d'environ 800 millions d'euros en année pleine, et qu'elle sera renégociée dès le premier semestre 2016, afin de s'ajuster aux évolutions macro-économiques. Ensuite, notre stratégie financière nous permet de verser les allocations dans les délais, grâce à des maturités d'emprunt diversifiées et à la garantie explicite de l'Etat votée chaque année en loi de finances. Lors de notre première émission obligataire cette année, nous tablions sur un objectif de 2 milliards d'euros, mais nous avons finalement levé 3 milliards à un taux d'intérêt de 0,62 % à dix ans, soit seulement 9 points de base au-dessus du niveau auquel emprunte l'Etat. C'est dire à quel point les conditions de financement sont actuellement très favorables. Enfin, comme vous le savez, l'article 29 de la loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 oblige l'Unédic à transmettre chaque année au Parlement et au Gouvernement, au plus tard le 30 juin, ses perspectives financières triennales, en précisant notamment les effets de la composante conjoncturelle de l'évolution de l'emploi salarié et du chômage sur l'équilibre financier du régime d'assurance chômage. Les choix des partenaires sociaux lors de la renégociation de la convention d'assurance chômage découleront des conclusions de ce rapport. Ceux-ci disposent donc des moyens juridiques de corriger le déséquilibre financier de l'assurance chômage, qui s'explique selon moi essentiellement par des raisons conjoncturelles.

J'en viens maintenant à la présentation des nouvelles règles d'assurance chômage. L'un des objectifs des signataires de la convention était d'inciter au retour à l'emploi, tout en conservant les fondamentaux de l'assurance chômage, comme la proportionnalité de l'allocation par rapport au salaire (une journée travaillée ouvre droit à une journée d'indemnisation, dès lors que la personne a travaillé quatre mois), ou encore la durée du versement de cette allocation (deux ans, voire trois ans pour les personnes âgées de plus de 50 ans). Deux mécanismes ont été mis en place pour encourager la reprise d'activité et protéger dans la durée les demandeurs d'emploi qui alternent des périodes de travail et de chômage. D'une part, la création de droits rechargeables permettra, sans exception, d'ouvrir de nouveaux droits à l'assurance chômage pour tout demandeur d'emploi en cours d'indemnisation qui retrouve un emploi, même de courte durée. D'autre part, le cumul entre allocation chômage et salaire est désormais possible quel que soit le nombre d'heures de travail dans le mois, afin de rendre systématiquement plus intéressant financièrement le cumul plutôt que le simple bénéfice de l'allocation.

Parmi les grandes mesures d'économies figurent notamment l'allongement du différé d'indemnisation en cas d'indemnité de rupture supérieure au minimum légal (par exemple dans le cas des ruptures conventionnelles), afin de limiter les effets d'une entente entre salarié et employeur au détriment de l'assurance chômage, la révision des seuils pour l'allocation (qui ne peut être inférieure à 57 % du salaire de référence, contre 57,4 % auparavant, pour les salaires dépassant 1,5 Smic), la prise en compte du décalage de l'âge de départ en retraite, ou encore la modification des règles spécifiques aux intermittents du spectacle.

Je voudrais par ailleurs souligner que l'Unédic a travaillé en parfaite intelligence avec Pôle emploi. Alors que certains craignaient cet été un dysfonctionnement informatique majeur chez l'opérateur public, les allocations chômage ont été versées en temps et en heure, grâce à l'engagement de la direction et du personnel.

Si l'accord entre partenaires sociaux, à l'origine de la nouvelle convention d'assurance chômage, a été conclu en mars 2014, la réflexion a été lancée dès le début 2013. Elle fait aujourd'hui l'objet d'un suivi régulier par le bureau de l'Unédic, pour détecter notamment les problèmes liés aux droits rechargeables. Les médias ont relayé de nombreux cas dans lesquels les bénéficiaires étaient indemnisés sur la base de leur ancienne allocation. Parmi le million de bénéficiaires, 30 000 cas ont été identifiés, ce qui ne remet pas en cause à nos yeux le bienfondé de cette mesure. Les partenaires sociaux se réuniront cependant début mars pour trouver un remède à cette situation.

Je voudrais enfin conclure sur l'articulation entre les règles de l'assurance chômage et le fonctionnement du marché du travail. Si la flexibilité du marché du travail français est globalement comparable à celle des autres pays européens, et notamment à l'Allemagne, notre pays se singularise sur deux points. D'une part, la proportion de contrats de travail à durée limitée, voire à très courte durée, y est plus forte qu'ailleurs. D'autre part, la probabilité pour une personne de passer d'un emploi précaire vers un emploi permanent a diminué. Les perspectives de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en matière d'emploi pour 2014 ont montré que 15 % seulement des salariés français en emplois temporaires accèdent à un emploi permanent sur une période de trois ans, ce qui place notre pays dans une situation atypique sur la scène internationale. L'assurance chômage est le miroir de cette situation. Je rappelle à cet égard que la moitié des allocataires actuellement indemnisés par l'Unédic sont des personnes qui ont terminé leur contrat à durée déterminée ou leur mission d'intérim, les personnes licenciées pour motif économique ne représentant que 10 % de nos allocataires. En outre, la moitié des allocataires travaillent chaque mois, ce qui montre à quel point les notions de demandeurs d'emploi et de travailleurs se chevauchent. La France se distingue également par une hausse du chômage de longue durée. En 2014, on comptait 800 000 personnes éloignées de l'emploi depuis plus de deux ans, contre 500 000 en 2011. La nouvelle convention vise à inciter la reprise d'emploi, par des règles simples, qui ne laissent aucun doute sur l'intérêt financier à sortir du chômage.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Lors de sa conclusion, en mai 2014, l'impact financier de la nouvelle convention Unédic était évalué à 300 millions d'euros en 2014 et à 830 millions d'euros en 2015. Lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, le Gouvernement l'a chiffré à 1 milliard d'euros en 2015. Après actualisation des perspectives financières, quel est l'impact en 2014 et les prévisions pour 2015 ? Quelle est la part respective, détaillée pour les mesures principales, de l'apport de recettes nouvelles, des moindres dépenses et des dépenses nouvelles ?

Le Gouvernement a par ailleurs annoncé et intégré, dans son plan de 9,6 milliards d'économies, un effort de 1,2 milliard de la part des régimes à gestion paritaire. Pouvez-vous nous indiquer quelle sera la participation de l'Unédic à cet effort ?

La dette de l'Unédic devrait s'élever à près de 26 milliards d'euros fin 2015. Pouvez-vous nous donner des précisions sur sa gestion concrète ?

M. Vincent Destival, directeur général de l'Unédic. – Les 830 millions d'économies générées par la nouvelle convention d'assurance chômage en 2015 se décomposent en 640 millions d'euros de moindres dépenses et 180 millions d'euros de recettes nouvelles, principalement issues de l'assujettissement à cotisations des salariés de plus de 65 ans, en cohérence avec la réforme des retraites, et de l'actualisation de la cotisation applicable aux intermittents, en application du principe, arrêté en 2003, selon lequel elle est doublée par rapport à la cotisation des autres salariés.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Pouvez-vous nous indiquer le montant moyen de l'indemnisation des intermittents ?

M. Vincent Destival. – Il y a plusieurs façons d'envisager cette question. Si l'on considère l'écart entre les contributions reçues et les allocations versées, les intermittents représentent 200 millions d'euros en recettes et 1,2 milliard d'euros en dépenses, soit un écart d'un milliard d'euros. Dans l'hypothèse, qui n'est pas à l'ordre du jour, d'une suppression de leur régime spécifique - le Gouvernement s'étant engagé début janvier à l'inscrire dans la loi - les intermittents bénéficieraient du régime de droit commun. Or, l'indemnisation des fins de contrats de courte durée est également déficitaire. Le surcoût spécifique du régime des intermittents était de l'ordre de 300 millions d'euros avant la conclusion de la nouvelle convention, qui le réduit à environ 130 millions d'euros.

M. Alain Milon, président. – Mais l'application de cet aspect de la nouvelle convention a été suspendue ?

M. Vincent Destival. – L'Etat a pris l'engagement de supporter le coût du différé d'indemnisation des intermittents, soit une charge d'environ 100 millions d'euros. L'allocation moyenne des intermittents est d'environ 1 100 euros, elle est de 1 000 euros pour les demandeurs d'emploi du régime général.

La contribution de l'assurance chômage aux économies est de 830 millions d'euros en 2015 au titre de la mise en œuvre de la nouvelle convention. Les équilibres définis en loi de financement de la sécurité sociale comprennent par ailleurs 100 millions d'euros d'économies liées à une moindre revalorisation des allocations mais je ne peux pas préjuger de la décision des partenaires sociaux sur ce point, qui interviendra au mois de juin prochain.

La gestion de la dette est une responsabilité propre de l'Unédic. Elle fait l'objet d'une coordination étroite avec l'Agence France Trésor, gestionnaire de la dette de l'Etat. Les émissions sont coordonnées et nous poursuivons le même intérêt : couvrir un besoin de financement dans les meilleures conditions possibles, ce qui suppose d'offrir une lisibilité aux investisseurs sur les stratégies de financement des acteurs relevant du périmètre de Maastricht.

Notre objectif est de présenter des ratios de liquidité reconnus de bonne qualité par les investisseurs financiers. Il nous a conduits à augmenter la maturité moyenne de la dette : de 2 ans en 2012, elle est passée à 5 ans aujourd'hui et ne cesse d'augmenter, sans pour

autant que le coût moyen de la dette ne progresse puisqu'il s'établit à 1,2 – 1,3 % par an sur la période 2012-2014. Une remontée des taux courts, probable et même souhaitable puisqu'elle serait le signe d'une reprise de la croissance, n'aura ainsi pas d'impact brutal sur le coût de notre dette. Dans ces circonstances, l'Unédic a moins besoin d'avoir recours au marché pour se financer. Sa dette est à taux fixe et libellée en euros ; elle n'est donc pas exposée au risque de change. Sans que le niveau de la dette puisse être considéré comme satisfaisant, sa gestion est efficace.

M. Dominique Watrin. – La situation financière de l'Unédic reflète l'atonie de l'économie, le développement du travail précaire et le ralentissement de l'évolution du salaire moyen par tête. Au 1^{er} semestre 2014, malgré l'augmentation du chômage, on observe une stabilité du nombre de chômeurs indemnisés. Il semble que le système d'indemnisation exclue de nombreux demandeurs d'emploi. Quel est la part des chômeurs indemnisés par rapport au nombre de personnes inscrites à Pôle emploi ? Quel est l'effet de la nouvelle convention sur le montant de l'indemnisation ? Quelles pistes sont envisagées pour adapter le système des droits rechargeables ? Ne serait-il pas préférable, par exemple, d'opérer une comparaison des droits et d'appliquer le régime le plus favorable ? Quelles sont, enfin, les modalités de la prise en charge par l'État du maintien du régime applicable aux intermittents du spectacle ?

M. René-Paul Savary. – Quelle est la position de l'Unédic sur le renforcement de la coordination régionale du service public de l'emploi, soutenu par notre commission et le Sénat lors de l'examen du projet de loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République (Notre) ?

Mme Anne Emery-Dumas. – Est-il possible de connaître la part des seniors dans l'évolution du chômage de longue durée ? Le report de l'âge de la retraite n'a-t-il pas pour effet mécanique une augmentation du chômage de ces personnes ? Que représente le transfert de ce coût de l'assurance retraite vers l'assurance chômage ?

Mme Pascale Gruny. – La nouvelle convention a pour objectif de garantir que la reprise d'un emploi est toujours plus favorable que la perception des allocations de chômage. Il subsiste pourtant des situations, notamment lorsqu'il s'agit d'un contrat aidé, où le chômage reste plus favorable. Comment expliquez-vous que le RSA-activité ne soit pas davantage sollicité ? Je voudrais par ailleurs témoigner de la méconnaissance par Pôle Emploi des besoins des entreprises qui explique que beaucoup d'offres d'emplois ne sont pas déposées auprès de Pôle Emploi, mais aussi que beaucoup d'entre elles demeurent infructueuses.

M. Vincent Destival. – L'allongement de la durée du chômage explique la diminution de la part des chômeurs indemnisés. Sur le nombre total de demandeurs d'emploi, deux-tiers (3,2 millions) sont couverts par Pôle emploi, dont 2,5 millions indemnisés par l'assurance chômage et un demi-million (10 % du total) relevant du régime de solidarité. Au sein du tiers restant, beaucoup relèvent du RSA. Les 10 % de chômeurs qui ne perçoivent aucun revenu de transfert sont surtout des jeunes qui arrivent sur le marché du travail.

Cette préoccupation est à l'origine des nouvelles règles d'indemnisation. La mise en œuvre des droits rechargeables permettra l'indemnisation de 120 000 demandeurs d'emploi supplémentaires. Le risque pour un chômeur d'arriver en fin de droits devrait passer de 34 à 25 %. Le cumul d'un salaire et d'une allocation permettra également une meilleure couverture. Ces éléments tiennent compte des conséquences de la conjoncture.

Il n'y a pas de baisse du niveau des allocations. En application de la réglementation précédente, l'allocation était immédiatement ajustée au nouveau niveau de salaire lorsqu'une personne reprenait un emploi. La nouvelle règle sur les droits rechargeables permet une prolongation de l'indemnisation mais il n'est tenu compte du nouveau salaire que lors de l'épuisement des droits, ce qui peut expliquer des difficultés dans les cas où les personnes se trouvent indemnisées sur la base de leur ancien salaire alors même qu'elles ont repris un emploi mieux rémunéré. Cette situation n'était pas souhaitée et il faut lui apporter une réponse dans le cadre de la négociation entre les partenaires sociaux.

Les seniors représentent un tiers de la progression du chômage de longue durée. Pour autant le recul de l'âge de la retraite n'a pas d'effet significatif. Une étude de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) indique que les ruptures de contrat sont, dans une certaine mesure, indexées sur l'âge légal de la retraite, avec une forme d'organisation concertée entre employeurs et salariés. Ce calendrier se déforme dans le temps en fonction de l'allongement de l'âge de la retraite, ce qui explique qu'il n'y a pas d'impact sur l'assurance chômage. Il y a un effet du recul de l'âge de la retraite sur l'augmentation de la population active mais il n'y a pas de transfert de l'assurance retraite vers l'assurance chômage.

Les règles de cumul entre revenus d'activité et allocations ont été précisément conçues pour que la reprise d'un emploi soit systématiquement plus favorable. Je suis preneur de cas concrets qui iraient à l'encontre de cet objectif. La nouvelle règle a pour effet que chaque euro de salaire procure un supplément de revenu. A l'occasion du changement de règle au 1^{er} octobre, il se peut que de manière transitoire la nouvelle règle soit moins favorable.

Les conditions de prise en charge par l'Etat de la non-application des règles prévues pour les annexes 8 et 10 font l'objet d'une convention qui sera présentée la semaine prochaine au bureau de l'Unédic. Depuis le 1^{er} juillet 2014, l'indemnisation est conforme aux engagements de l'Etat. Le calcul de la compensation à apporter par l'Etat est effectué par Pôle Emploi allocataire par allocataire de façon à établir une facture fiable. Les flux financiers ne sont donc pas encore mis en œuvre mais ils sont repérés et documentés et donneront lieu à une convention.

Les évolutions envisagées dans le cadre du projet de loi Notre ont donné lieu à une opposition unanime des partenaires sociaux pour trois raisons principales : la dimension nationale de la politique de l'emploi doit être conservée, l'articulation entre indemnisation et accompagnement des demandeurs d'emploi est nécessaire, et Pôle Emploi, qui a connu une forte mutation depuis 2008, doit stabiliser son offre de services. Cet argumentaire n'enlève rien à la nécessité pour l'opérateur public de mieux s'ancrer dans les territoires et d'articuler son action avec celle des collectivités territoriales. La complémentarité avec les politiques placées sous la responsabilité des collectivités territoriales mérite d'être améliorée.

La méconnaissance des entreprises par Pôle Emploi est un constat partagé. La convention tripartite y apporte des réponses en prévoyant que des équipes dédiées sont constituées afin de faire entrer l'entreprise au sein de Pôle Emploi. Il faut améliorer le lien de confiance tout en veillant à une bonne articulation avec l'offre de services destinés aux demandeurs d'emploi.

Mme Élisabeth Doineau. – Je voudrais souligner les conséquences du chômage de longue durée sur les finances des départements. En matière de formation professionnelle

des chômeurs, que pensez-vous des expériences de portefeuilles des compétences ? La segmentation des différents types de contrats de travail est plutôt un obstacle à l'emploi.

M. Jean-Baptiste Lemoyne. – Sur longue période, la situation de l'assurance chômage s'est dégradée. Comment la dette pourra-t-elle être remboursée ? Est-il prévu d'y affecter d'éventuels excédents ? Je rejoins par ailleurs la préoccupation exprimée par mes collègues sur la segmentation du marché du travail.

Mme Catherine Procaccia. – Je souhaiterais savoir si la réforme de la durée minimale hebdomadaire du travail à temps partiel a eu un impact sur l'emploi.

Mme Annie David. – Les chômeurs parvenus à l'âge de la retraite ont souvent un faible niveau de vie. Est-il prévu de remplacer l'allocation équivalent retraite (AER) par une autre allocation, comme s'y est engagé le Président de la République ?

M. Olivier Cadic. – Je suis également préoccupé par la situation financière de l'assurance chômage. Il faut rappeler que les cotisations pèsent sur la compétitivité des entreprises. Que pensez-vous des solutions consistant à plafonner le montant des allocations et à interdire aux partenaires sociaux d'avoir recours à l'emprunt ?

M. Georges Labazée. – Je voudrais rappeler que le fait que des chômeurs basculent dans le revenu de solidarité active (RSA) représente une charge très importante pour les départements sur laquelle ils n'ont aucune maîtrise.

M. Jean Desessard. – Pourriez-vous nous faire parvenir les chiffres relatifs à l'incidence du recul de l'âge de la retraite sur les ruptures de contrat des seniors ?

Mme Corinne Imbert. – Le coût représenté par la mise en œuvre des droits rechargeables permettra-t-il de respecter l'objectif d'économies défini pour la nouvelle convention ? Quel est l'objectif fixé pour la prochaine convention dont la renégociation est prévue en 2016 ?

Mme Chantal Deseyne. – Je m'interroge sur l'impact du travail dissimulé sur les finances de l'Unédic.

M. Daniel Chasseing. – Vous nous avez indiqué que la flexibilité du travail en France était comparable à celle d'autres pays. Elle n'est pourtant pas ressentie comme telle par les employeurs qui craignent de ne pouvoir se séparer de leurs salariés lorsque la situation l'exige.

M. Jean-Louis Tourenne. – Il n'est pas juste de considérer que la situation financière de l'Unédic s'est dégradée continûment alors qu'elle était à l'équilibre sous le gouvernement de Lionel Jospin. Je suis frappé par le fait que la situation du chômage est examinée uniquement sous l'angle comptable, sans prise en compte des effets psychologiques du chômage. Lorsqu'un salarié perd son emploi, ne serait-il pas possible de préserver son statut et sa dignité ?

Mme Isabelle Debré. – Pensez-vous que les Français sont suffisamment informés sur leurs droits à retraite ?

Mme Michelle Meunier. – Je partage les propos tenus sur l'importance des aspects psycho-sociaux du chômage. Je voudrais ajouter qu'il y aurait des mesures spécifiques à prendre pour les hommes et les femmes.

Mme Patricia Schillinger. – Pouvez-vous nous apporter des précisions sur la façon dont la Suisse compense à la France le coût de l'indemnisation du chômage des travailleurs frontaliers ? Cette indemnisation n'est apparemment que très partielle.

M. Vincent Destival. – Depuis juillet dernier, on bascule moins souvent dans les dispositifs de solidarité, car l'un des objectifs de la nouvelle convention est d'éviter que les bénéficiaires arrivent en fin de droit. On a ainsi estimé que l'économie au titre de l'allocation spécifique de solidarité (ASS) s'élèverait à 100 millions d'euros. Nous n'avons pas pu réaliser une évaluation analogue pour le revenu de solidarité active (RSA), ce dispositif n'étant pas géré par Pôle emploi, mais il y a nécessairement un effet bénéfique à en attendre.

S'agissant de la formation des demandeurs d'emploi, je rappellerai que les partenaires sociaux sont conscients des difficultés actuelles. Ils ont ainsi défendu des dispositifs comme le compte personnel de formation, qui privilégie l'individu et non son statut et qui a vocation à simplifier le paysage de la formation professionnelle, tandis que les moyens du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) sont renforcés. Le taux de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi ayant bénéficié d'une formation demeure malheureusement faible, de l'ordre de 30 %, malgré un investissement conséquent en termes financiers et humains.

S'agissant du marché du travail français, sans préjuger de la perception que peuvent en avoir les chefs d'entreprise, nous constatons que la flexibilité externe, à travers le développement des emplois précaires, vient pallier les insuffisances de la flexibilité interne. Compte tenu des besoins de la vie économique, les entreprises recourent aux emplois précaires pour obtenir une flexibilité qu'elles ne trouvent pas par ailleurs.

Les questions d'ordre financier qui m'ont été posées, notamment en termes d'objectifs d'économies, relèvent de la compétence des partenaires sociaux. Interdire le déficit de l'assurance chômage ne me semble pas être une bonne solution. Avant les années 2000, les partenaires sociaux modifiaient rapidement les règles d'indemnisation, au risque de ne pas permettre au régime de jouer son rôle de stabilisateur automatique. La France est l'un des pays où le taux de chômage a le plus augmenté depuis 2008, tout en enregistrant une faible évolution du taux de pauvreté. Je pense que l'approche retenue dans le rapport précité de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 répond à la bonne problématique. Certains évoquent la possibilité d'abaisser le plafond des allocations d'assurance chômage. Mais une telle mesure entraînerait vraisemblablement une baisse des cotisations chez certains salariés comme les cadres, qui risquerait d'aggraver *in fine* le déséquilibre financier de l'Unédic, car notre système d'indemnisation est par nature assurantiel, avec une proportionnalité entre la contribution et le montant de l'allocation. Si l'Unédic devait enregistrer des excédents, ils seraient affectés à la réduction de sa dette.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Avez-vous réalisé des perspectives financières, afin notamment de connaître l'évolution de votre dette à moyen et long terme, à l'instar de l'assurance maladie ?

M. Vincent Destival. – Au printemps 2014, nous nous sommes livrés à cet exercice, sur une période de trois ans, à partir d'hypothèse macro-économiques plus

favorables que celles dont nous disposons aujourd'hui. Résultat : en 2016, la dette devait atteindre 28,5 milliards d'euros.

M. René-Paul Savary. – Quand est prévu le retour à l'équilibre de vos comptes ?

M. Vincent Destival. – Nous n'avons pas à ce jour d'horizon pour un retour à l'équilibre de nos comptes. Je constate que le chiffrage des économies issues de la nouvelle convention demeure crédible, et que les prévisions macro-économiques restent valables. Mais *in fine*, l'évolution de notre situation financière dépendra de la conjoncture.

Nous ne connaissons pas l'impact sur l'emploi de la durée minimale hebdomadaire du travail à temps partiel, alors que cette question est importante.

Nous vous communiquerons les références de l'étude de la Dares qui montre l'incidence du recul de l'âge de la retraite sur les ruptures de contrat des seniors.

Il revient à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos), qui chapeaute le réseau des Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) chargées de percevoir les cotisations d'assurance chômage, d'évaluer le manque à gagner pour l'Unédic que représente le travail dissimulé.

Nous n'avons pas été contactés par le Gouvernement sur le projet de réforme de l'AER.

Je ne sais pas si nos concitoyens sont suffisamment informés de leurs droits à retraite.

La proposition de conserver le statut de salarié aux personnes licenciées est l'une des caractéristiques justement du contrat de sécurisation professionnelle (CSP), qui s'adresse aux salariés dont le licenciement économique est envisagé dans les entreprises non soumises à l'obligation de proposer un congé de reclassement. Ce contrat, d'une durée maximale de douze mois, a pour objet l'organisation et le déroulement d'un parcours de retour à l'emploi, en conservant la personne au sein du collectif de travail de l'entreprise. Créé en 2011, le CSP a fait récemment l'objet d'un accord entre partenaires sociaux, afin de rendre plus incitatif le retour à l'emploi, car son efficacité demeure perfectible.

Des règlements européens assurent la coordination entre Etats au sujet de l'assurance chômage. Lors de leur révision en 2010, la Suisse a annoncé ne plus vouloir en être partie prenante. L'Unédic s'est alors retrouvée à verser les allocations aux demandeurs français transfrontaliers qui avaient travaillé en Suisse, mais sans recevoir de compensation de son homologue helvète. La Suisse a décidé, il y a deux ans, de réintégrer la coordination européenne, ce qui permet à l'Unédic de facturer une partie significative des allocations versées aux frontaliers français ayant travaillé en Suisse. C'est un progrès, même si la compensation n'est pas intégrale. Un autre problème mérite d'être signalé, celui de l'écart de salaire ces deux pays, qui rend difficile la reprise d'un travail dans l'hexagone pour les anciens salariés en Suisse.

Nous tenons à votre disposition des statistiques relatives aux femmes. Parmi les 20 % de nos allocataires indemnisés pour un emploi occupé à temps partiel, la plupart sont des femmes. De même, environ 60 % des 30 000 cas qui posent difficulté dans l'application des droits rechargeables les concernent.

Organisme extraparlémentaire - Désignation

La commission propose la candidature de M. Georges Labazée pour siéger au sein du Comité de surveillance du Fonds de solidarité vieillesse.

La réunion est levée à 11 h 48.

Adaptation de la société au vieillissement - Audition de Mmes Marisol Touraine, ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, et Laurence Rossignol, secrétaire d'Etat chargée de la famille, des personnes âgées et de l'autonomie

La réunion est ouverte à 16 heures 45.

Au cours d'une deuxième réunion tenue dans l'après-midi, la commission procède à l'audition de Mmes Marisol Touraine, ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, et Laurence Rossignol, secrétaire d'Etat chargée de la famille, des personnes âgées et de l'autonomie, sur le projet de loi n° 804 (2013-2014) adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'adaptation de la société au vieillissement (MM. Georges Labazée et Gérard Roche, rapporteurs).

M. Alain Milon, président. – Nous avons le plaisir de recevoir Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes, et Mme Laurence Rossignol, secrétaire d'Etat chargée de la famille, des personnes âgées et de l'autonomie pour débattre avec elles du projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement. Les rapporteurs du projet devant la commission des affaires sociales sont MM. Labazée et Roche ; Mme di Folco est rapporteure pour avis de la commission des lois.

Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes. – Les sujets du vieillissement et de la perte d'autonomie sont pour nos concitoyens des préoccupations quotidiennes. Comme vous, Laurence Rossignol et moi avons été parlementaires. Nous avons été confrontées, dans nos permanences, à des demandes très fortes de soutien, d'accompagnement, parfois d'hébergement, pour des personnes âgées vieillissantes, dont certaines avaient perdu leur autonomie.

Notre démarche ne doit pas être purement administrative. Le vieillissement de notre population est un phénomène heureux. La société attend des réponses structurantes pour faire face à ce qu'elle perçoit comme un défi, notamment financier. Sans doute cela explique-t-il qu'au cours des dix dernières années les responsables politiques ont beaucoup parlé de ce que l'on nommait la dépendance, sans avancer de proposition nouvelle. Dès 2012, nous avons engagé l'élaboration de cette loi, conformément à l'engagement pris par le Président de la République. Je tiens à rendre hommage à Michèle Delaunay, qui a œuvré à la préparation de ce texte. Il appartient désormais à Laurence Rossignol de le défendre devant la représentation nationale.

L'examen du texte s'est déroulé dans des conditions particulièrement satisfaisantes à l'Assemblée Nationale. Les députés lui ont apporté des améliorations importantes, consolidant notamment la gouvernance locale de la politique en faveur de l'autonomie des personnes âgées. Vos débats seront, je n'en doute pas, tout aussi fructueux et

constructifs. Laurence Rossignol vous présentera en détail le texte issu des travaux de l'Assemblée. Je souhaiterais pour ma part vous exposer les points essentiels qui ont guidé sa construction.

Notre premier choix est de favoriser le maintien à domicile. Ce texte ne concerne donc pas l'hébergement dans des établissements spécialisés. Non qu'il n'y ait aucune question à se poser à ce sujet, mais la première demande de nos concitoyens nous semble être de rester chez eux aussi longtemps que possible. Cette priorité est cohérente avec d'autres choix de la politique gouvernementale, en particulier de la loi de santé, qui met en place une organisation de proximité favorisant le maintien à domicile de personnes malades. Associations et élus ont porté cette demande tout au long de la concertation. Plusieurs mesures, sur lesquelles je reviendrai, traduisent cette ambition : ainsi l'aide à l'adaptation des logements ou encore le soutien aux proches aidants.

Nous voulons apporter des réponses aux inégalités face au vieillissement. Si le temps passe à la même vitesse pour tous, il ne produit pas les mêmes effets, et l'âge accentue les disparités sociales, du fait des conditions de travail ou de logement, et des possibilités inégales de prévention. Il importe donc d'anticiper et de repérer les premiers facteurs de la perte d'autonomie, afin de la prévenir tout au long de la vie. Cette loi aura des effets concrets sur le quotidien de nombreuses personnes : toutes n'ont pas, par exemple, les moyens de réaménager leur intérieur. Un plan national d'adaptation assurera la rénovation de 80 000 logements d'ici 2017. Transformer une salle de bains, faciliter l'accès d'un appartement à un fauteuil roulant semblent des objectifs modestes ; pourtant, quel soulagement pour les personnes qui bénéficieront de cette aide !

Nous avons fait le choix résolu de poursuivre le mouvement de prise en charge collective du vieillissement. Si ce principe semble acquis, vous vous rappelez que d'autres propositions ont, récemment encore, été défendues : elles tendaient à faire évoluer notre système vers une prise en charge au moins partiellement privée, reposant sur la souscription d'assurances. Nous nous inscrivons au contraire dans la perspective ouverte par le gouvernement de Lionel Jospin, lorsqu'il a créé l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). La loi d'adaptation de la société au vieillissement constitue une nouvelle étape de cette politique : l'APA sera revalorisée afin d'accroître l'accompagnement à domicile et le reste à charge financier sera réduit.

Notre choix se porte ainsi sur le financement solidaire de l'accompagnement de la perte d'autonomie : la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (Casa) financera l'ensemble des droits nouveaux. Elle est désormais intégralement affectée à la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Les ressources qui ne seront pas utilisées en 2015 iront à la politique d'accompagnement de la perte d'autonomie. 300 millions d'euros seront ainsi dédiés à un plan pluriannuel d'aide à l'investissement sur la période 2015-2017.

Laurence Rossignol et moi avons décidé d'affecter une partie de la Casa à une mesure de justice sociale pour les salariés de l'aide et des soins à domicile. En décidant d'agréer l'avenant salarial signé par les partenaires sociaux en novembre dernier, nous autorisons la revalorisation de 1% des salaires, gelés depuis 2009, avec un effet rétroactif au 1^{er} juillet 2014. Cette mesure modeste a été saluée comme le début d'un déblocage longtemps attendu. Elle bénéficiera aux 230 000 professionnels du secteur - dont 97 Di% sont des femmes - qui œuvrent au quotidien pour améliorer la prise en charge des personnes fragilisées.

Nous faisons enfin le choix stratégique de porter une politique globale. Le vieillissement n'est pas un phénomène uniforme, et nous n'entendons pas nous concentrer uniquement sur la perte d'autonomie. Nous soutenons un projet de transformation de l'ensemble de l'action publique pour tenir compte des besoins des personnes âgées, notamment en matière de transports ou de logement. Notre politique tient également compte de la place déterminante qu'occupent les personnes âgées au sein de notre société. Le projet de loi entend favoriser leur engagement associatif et leur participation citoyenne, afin que cette période de leurs vies soit un temps de transmission et d'entraide.

Le projet de loi accorde enfin une place décisive au soutien aux aidants familiaux. Ils sont plus de 4,3 millions dans notre pays à accompagner et soutenir leurs proches. Une étape a été franchie lorsque la loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites a supprimé toute condition de ressources pour l'affiliation gratuite à l'allocation vieillesse des parents au foyer. La continuité dans les droits à la retraite des aidants est ainsi mieux garantie. Cette loi a également créé une nouvelle majoration de durée d'assurance pour les aidants familiaux d'un adulte dépendant. Le texte que nous vous présentons aujourd'hui ira plus loin, en instaurant notamment un droit au répit : 500 euros seront attribués chaque année à tout aidant afin qu'il puisse recourir à des aides extérieures et bénéficier de périodes de repos.

Ce texte s'inscrit dans la continuité de la politique menée par le Gouvernement depuis bientôt trois ans : nous renforçons notre protection sociale en l'adaptant aux nouveaux besoins et aux nouvelles aspirations de nos concitoyens. Nous faisons de la prévention un élément clef des mesures visant à prolonger la vie en bonne santé. Nous réduisons le reste à charge des familles. Nous répondons à l'aspiration d'autonomie et de dignité des personnes âgées. Son examen est un temps fort dans l'expression des ambitions sociales du Gouvernement, et nos échanges permettront de l'améliorer.

Mme Laurence Rossignol, secrétaire d'Etat chargée de la famille, des personnes âgées et de l'autonomie. – Lors de la présentation de l'agenda des réformes, en décembre dernier, le Premier ministre s'est engagé à ce que ce projet de loi, très attendu par les professionnels, les élus, et surtout par nos concitoyens, soit définitivement adopté et ses décrets d'application publiés avant la fin de 2015, pour une entrée en vigueur pleine et entière au 1^{er} janvier 2016.

Ce texte répond à des attentes fortes, auxquelles vous avez certainement été confrontés en tant qu'élus. En dissociant vieillesse et déclin, il promeut un changement de regard sur les personnes âgées. Il mobilisera la société toute entière autour du défi du vieillissement, dans sa double dimension du bien vieillir et de la protection des plus vulnérables.

Cela suppose de se donner les moyens de repérer et de combattre les facteurs de risque. C'est pourquoi ce projet de loi prévoit de développer des actions de prévention définies par le nouveau plan national de prévention de la perte d'autonomie, articulé autour de la préservation de l'autonomie, de l'adaptation de l'environnement, et du repérage des fragilités. Il contient des actions déjà amorcées, comme la lutte contre l'isolement par le dispositif Monalisa, que vous connaissez sans doute dans vos départements, ou encore l'expérimentation Paerpa (Parcours de santé des personnes âgées en risque de perte d'autonomie), qui accompagne par exemple les sorties d'hospitalisation. D'autres actions sont encore à développer : promotion d'une alimentation saine et de l'activité physique, prévention de la dépression, actions en faveur d'un bon usage des médicaments. Le texte prévoit

également de faciliter l'accès aux aides techniques modernes, non substituables, mais bien complémentaires des aides humaines.

La prévention de la perte d'autonomie ne pourrait être réalisée sans la mobilisation de l'ensemble des politiques publiques. Le second axe de ce projet de loi, le plus interministériel de tous, adapte les politiques publiques au vieillissement. Celles du logement, de l'urbanisme et des transports sont particulièrement sollicitées.

Un plan national d'adaptation de 80 000 logements privés d'ici à 2017, associant la Caisse nationale d'assurance vieillesse et l'Agence nationale de l'habitat, est programmé. Dès cette année, la Casa contribuera au financement de l'Anah à hauteur de 20 millions d'euros pour la rénovation de 15 000 logements.

La vie à domicile devient parfois difficile sans pour autant que la vie en établissement paraisse souhaitable. C'est pourquoi nous tenons à développer et moderniser les formes d'habitat collectif pour personnes âgées. Les missions des logements foyers, renommés « résidences autonomie », seront redéfinies en vue d'un renforcement des actions de prévention, grâce à une aide financière, le forfait autonomie, versée à ces résidences sur la base de conventions. Le régime juridique des résidences services sera quant à lui sécurisé. Le paiement des services rendus dans ces structures ne sera dû que lorsqu'ils seront réellement utilisés.

Anticiper la perte d'autonomie ne signifie pas nier son existence. Comme l'a souligné Marisol Touraine, l'accompagnement à domicile constitue un axe fort de ce projet de loi. Le second acte de l'APA est une réforme importante, qui donne accès à davantage de prestations et réduit la participation financière des usagers. Il s'agit également d'une illustration concrète de la politique de justice sociale menée par le Gouvernement puisque, dès 2016, le reste à charge sera réduit pour les 60 % de bénéficiaires de l'APA qui vivent à domicile, soit 730 000 personnes. En outre, celles dont les plans d'aide sont les plus lourds, et qui ont atteint le maximum de prise en charge, pourront bénéficier d'une heure d'APA supplémentaire par jour.

Accompagner les personnes âgées à domicile, c'est aussi donner aux proches qui les aident les moyens de prendre du repos. Ils sont soutenus par cette loi, qui reconnaît leur rôle dans l'accompagnement et leur droit au répit, en finançant l'accueil ou l'hébergement temporaire de la personne aidée dans une structure adaptée.

Continuer de vivre à son domicile n'est cependant pas toujours la meilleure solution. Nous tenons à ce que le choix d'entrer dans un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) soit parfaitement éclairé sur le plan financier, par la publication des tarifs sur la base d'un socle de prestations identiques dans toutes les structures. Le groupe de travail sur la simplification et la modernisation de la tarification des Ehpad lancé le 9 décembre dernier, étudie actuellement les moyens d'améliorer l'efficacité des établissements et d'en responsabiliser les gestionnaires. Il doit rendre ses travaux d'ici la fin du mois de juin.

Les droits et libertés des personnes âgées sont réaffirmés afin de garantir qu'elles soient traitées dignement. Des mesures sont prévues pour lutter contre les abus de faiblesse. Le contrat de séjour en établissement pourra intégrer, si nécessaire, une annexe contenant les mesures prises pour assurer le respect de l'intégrité physique de la personne et sa sécurité.

Le projet de loi engage une réflexion commune sur la délicate question du consentement et de l'expression de la volonté des personnes âgées, lorsqu'elles rencontrent des difficultés dans la connaissance et la compréhension de leurs droits. Elles auront désormais la possibilité de désigner une personne de confiance qui les accompagne dans leurs démarches. Nous sommes toutefois soucieux de ne pas restreindre à l'excès la parole de ceux de nos concitoyens que l'âge a rendu particulièrement vulnérables.

Ce projet de loi comporte également un volet transversal relatif à la gouvernance. Les députés ont en effet voté, sur proposition du Gouvernement, la réintégration des articles relatifs à la gouvernance locale, après un travail de mise en cohérence avec l'attribution des compétences sociales aux départements. La représentation des personnes âgées est unifiée et trouve pleinement sa place au sein de cette gouvernance, au travers notamment des conseils départementaux de la citoyenneté et de l'autonomie (CDCA). Elle favorisera la coordination institutionnelle et la participation des principaux intéressés à l'élaboration des politiques publiques de l'autonomie.

Le Haut Conseil de la famille et des âges de la vie (HCFAV) aura pour mission d'apporter aux pouvoirs publics une expertise prospective et transversale sur les questions liées aux familles et à l'enfance, à l'avancée en âge et à l'adaptation de la société au vieillissement.

Quant au financement des mesures nouvelles, le Gouvernement n'a pas la prétention de répondre à l'ensemble des besoins avec l'enveloppe dédiée, qui était connue dès l'ouverture de la concertation. Dans la situation actuelle de tensions sans précédent sur les finances publiques, les 650 millions d'euros de la Casa en 2015, qui évolueront à la hausse, représentent un effort important rendu possible grâce à la solidarité nationale et à l'engagement présidentiel. Avec 78 millions d'euros pour le nouveau droit au répit des aidants et 375 millions d'euros pour la réforme de l'APA à domicile et l'amélioration des conditions de travail des intervenants, l'Etat mobilisera 453 millions d'euros par an, soit une revalorisation de 13 % du budget de l'APA à domicile. Ces dépenses supplémentaires changeront le quotidien des familles dès l'entrée en vigueur de la loi. 5 millions d'euros viendront par ailleurs alimenter le fonds de compensation du handicap.

Le volet anticipation est lui aussi doté d'un budget conséquent : 185 millions d'euros par an. Enfin, pendant la phase de montée en charge des mesures financières pérennes de la loi, une enveloppe de 84 millions d'euros financera des actions d'adaptation des logements et de modernisation des résidences autonomie. Des mesures ont déjà été arrêtées avant l'adoption définitive du texte : 20 millions d'euros sont consacrés au plan national d'adaptation des logements privés à la perte d'autonomie porté par l'Anah ; nous avons décidé de la revalorisation des salaires de la branche de l'aide et des soins à domicile avec une compensation du coût auprès des départements pour un montant de 25 millions d'euros. La Casa non consommée en 2015 sera en partie utilisée pour le financement d'un plan pluriannuel d'aide à l'investissement, qui doit être doté de 300 millions d'euros pour la période 2015-2017, dont 100 millions d'euros en 2015. Le reste sera bien affecté aux réserves de la CNSA, comme cela apparaît dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015.

Plusieurs actions ont déjà été engagées en amont afin d'enrichir ce texte et de préparer au mieux son entrée en vigueur. Les départements seront ainsi appelés à candidater afin de participer à la préfiguration de la conférence des financeurs. Les conclusions du groupe de travail sur les Ehpad viendront progressivement alimenter le projet de loi. Quant à la question des résidences services, le texte pourra être enrichi des dispositions proposées par

l'inspection générale des affaires sociales (Igas) et le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Je voudrais enfin aborder la situation des services d'aide à domicile. Le rapport sénatorial de juin 2014 de Jean-Marie Vanlerenberghe et Dominique Watrin sur l'aide à domicile auprès des publics fragiles nourrira probablement vos débats. Je sais que les rapporteurs sont attentifs au problème de la dualité des régimes juridiques d'agrément ou d'autorisation des services d'aide à domicile, qui est l'héritage de la loi Borloo de 2005. Le projet du Gouvernement porte déjà aux articles 31 et 33 la promotion de la contractualisation (Cpom), préconisée par les députées Martine Pinville et Bérengère Poletti, pour une convergence vers un régime unifié. Sur ce sujet complexe, je suis à l'écoute du Parlement. L'évolution devra préserver les services existants, quel que soit leur statut - privé, lucratif, associatif ou public -, qui emploient 450 000 personnes. 56 % des Saad associatifs et publics sont uniquement agréés par les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte). Mon objectif est de structurer une offre d'accompagnement à domicile de qualité, solide, innovante et économiquement viable. Une réforme organisationnelle et culturelle est indispensable pour cela, et les acteurs de terrain y sont favorables. Je l'ai engagée par la promotion des services polyvalents d'aide et de soins à domicile (Spasad) qui décloisonnent les interventions afin de rompre l'isolement des professionnels par un travail en équipe valorisant et des perspectives d'évolution de carrière. J'ai fixé un cap à cinq ans pour conduire cette transformation.

M. Georges Labazée, rapporteur. – Nous avons besoin de clarifications sur le financement. Le Gouvernement a fléchi des crédits de la Casa vers le fonds de solidarité vieillesse en 2013 et 2014. Nous avons ensuite été assurés qu'à partir de 2015 le produit de la Casa serait orienté vers le projet de loi en discussion à l'Assemblée nationale. Or le jeu des navettes fait que le texte ne sera pas voté avant la fin de l'année 2015. Comment s'établiront les articulations des financements ? Une partie de l'argent qui ne sera pas utilisée cette année ira-t-elle au plan d'aide à l'investissement, comme il en avait été question lors du débat sur la loi de financement de la sécurité sociale ?

Nous avons reçu aujourd'hui les représentants de la CNSA. Nous nous sommes penchés avec eux sur le détail des financements – ceux notamment du relèvement du plafond d'aide, de la réduction du ticket modérateur, du dispositif, très important à nos yeux, du droit au répit – et leur avons demandé comment ils entendaient flécher les crédits à destination des départements. Leur réponse, globale, nous inspire une certaine inquiétude. Un fléchage précis, indiqué d'emblée, aiderait les départements à répartir les nouveaux crédits que leur destine le projet de loi.

M. Gérard Roche, rapporteur. – Les articles 9 et 10 tendent à favoriser l'engagement bénévole des personnes âgées. Vous proposez de limiter la délivrance de l'attestation de tutorat d'un jeune en service civique aux seules personnes âgées de 60 ans et plus. Or, les personnes que nous avons reçues nous ont assuré que le système actuel fonctionnait et que l'article 9 n'apporterait rien. Quant à la notion de « service civique senior » introduite à l'article 10, elle fait craindre aux associations une séparation entre de bons volontaires reconnus et d'autres qui ne le seraient pas. Le label « service civique senior » ne leur paraît pas nécessaire.

M. Georges Labazée, rapporteur. – Le projet de loi transforme les logements-foyers en résidences autonomie. Certains bénéficiaient d'un forfait soins. Vous

prévoyez un nouveau forfait autonomie, auquel sont affectés 40 millions d'euros. Pourquoi exclure du forfait autonomie les résidences bénéficiant du forfait soins ?

M. Gérard Roche, rapporteur. – Le recul de l'âge moyen d'entrée en Ehpad de dix ans environ créait un vide entre ce moment et celui où les personnes âgées ne peuvent plus vivre à leur propre domicile. Vous l'avez comblé en créant les résidences autonomie. Quant aux résidences services, si certaines sont partagées entre copropriétaires et bien encadrées par l'article 15 du projet de loi, les résidences services de nouvelle génération, gérées par un unique propriétaire bailleur, appellent un encadrement légal. *A minima*, l'adoption d'une charte de bons comportements semble nécessaire pour protéger leurs locataires. Nous restons donc très prudents.

M. Georges Labazée, rapporteur. – La dualité des dispositifs d'agrément et d'autorisation suscite de vives discussions et fait même l'objet d'une procédure européenne qui pourrait nous valoir une condamnation. Envisagez-vous une convergence vers un unique régime d'autorisation ?

M. Gérard Roche, rapporteur. – Si la création d'un Haut Conseil de l'âge semblait extrêmement intéressante, celui-ci s'intitule désormais « Haut Conseil de la famille et des âges de la vie ». L'ancienne appellation avait pourtant le mérite d'attirer l'attention sur le problème du vieillissement. Quitte à réduire le nombre d'instances nationales de réflexion, n'aurait-il pas mieux valu rapprocher ce haut conseil des instances représentatives des personnes handicapées, afin de lui conférer une compétence globale sur l'ensemble du champ de l'autonomie et d'assurer sa cohérence avec la gouvernance qui se mettra en place au niveau départemental dans les conseils départementaux de la citoyenneté et de l'autonomie ? Nous aurions, en tout état de cause, préféré un Haut Conseil de l'âge.

M. Georges Labazée, rapporteur. – L'article 54 *ter* crée les maisons départementales de l'autonomie. Les départements ont eu, ces dernières années, à structurer les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) en leur donnant la forme de groupements d'intérêt public. Les associations sont très attachées au maintien de ce statut. Qu'en pensez-vous ? Quelles sont vos préconisations à ce sujet ?

M. Gérard Roche, rapporteur. – Le Conseil constitutionnel a estimé, en réponse à une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), que le président d'un conseil général ne pouvait être juge et partie dans le contentieux de l'aide sociale. Le projet de loi prévoit d'habiliter le Gouvernement à réformer ce contentieux, notamment par la création d'un recours administratif préalable obligatoire. Nous n'y sommes pas favorables. Concernant la protection des droits des personnes âgées, nous avons reçu hier les représentants des institutions de tutelle – associations et tuteurs privés – dont les demandes m'ont cependant semblé difficiles à synthétiser.

Mme Catherine di Folco, rapporteure pour avis de la commission des lois. – Un éclaircissement supplémentaire sur les ordonnances prévues à l'article 55 paraît en effet nécessaire.

Mme Marisol Touraine, ministre. – J'ai pris des engagements lors de la discussion de la loi de financement de la sécurité sociale : contrairement aux années précédentes, les ressources produites par la Casa seront affectées aux réserves de la CNSA, de manière à ce que nous puissions garantir l'engagement de programmes indépendamment du

programme pluriannuel déjà prévu. Ce sera donc une démarche indépendante du calendrier parlementaire.

Loin de vouloir instaurer pour les bénévoles une espèce de podium fictif, le projet de loi entend créer, à travers le service civique senior, une gratification symbolique. Si nous pouvons évidemment en discuter, je regretterais que cette formalisation de la reconnaissance que nous leur devons ne puisse intervenir dans la loi. Cela dit, je suis ouverte sur les modalités.

Le débat sur les maisons de l'autonomie n'est pas nouveau. Partisans et détracteurs du passage des MDPH à des maisons de l'autonomie se sont exprimés lors de l'élaboration de la loi. Y sont particulièrement opposées les associations représentant les personnes handicapées, qui craignent que la spécificité du handicap ne soit oubliée. La rédaction de la loi autorise donc une évolution là où elle paraît utile. Elle a déjà eu lieu dans certains départements. Il s'agit désormais de travailler à un cahier des charges qui puisse être décliné localement, au gré des acteurs.

La question des contentieux relève de bien d'autres ministères que du seul ministère des affaires sociales, en particulier de la chancellerie. Nous avons besoin d'une harmonisation des procédures. Les recours amiables ou contentieux contre les autorités de tutelle sont des procédures classiques du droit administratif français.

Mme Laurence Rossignol, secrétaire d'Etat. – Georges Labazée a évoqué les financements. Cette loi a été construite d'une manière inédite : nous sommes partis des recettes - c'est-à-dire de l'enveloppe annuelle de la Casa - pour déterminer les dépenses. C'est donc par définition une loi pleinement financée, ce qui doit nous rassurer.

Le service civique senior ? J'ai observé, pour avoir été longtemps élue locale chargée de la vie associative, que les retraités en sont la principale ressource humaine. C'est pourquoi nous avons abordé la question de la reconnaissance symbolique de cet engagement, qui fait d'eux la réserve de la République. Je suis toutefois ouverte à l'évolution du texte sur ce point.

L'article 11 pose en principe que le forfait autonomie sera attribué aux résidences autonomie, à l'exception de celles qui perçoivent déjà le forfait soins courants. Les crédits du forfait autonomie sont donc concentrés sur les structures les moins pourvues en personnel, afin qu'elles puissent mutualiser leurs crédits et regrouper leurs actions. Destiné à rémunérer les actes infirmiers, le forfait soins garantit la présence d'un personnel qualifié en matière de prévention de la perte d'autonomie.

J'attends le rapport de l'Igas et du CGEDD sur les résidences services de première génération pour déterminer la réalité et les dimensions du problème qu'elles posent. L'Igas a attiré notre attention sur la nécessité de ne pas déstabiliser les structures existantes.

Quant aux résidences services de seconde génération, l'essentiel des réponses se trouve dans la charte des bonnes pratiques. Aucun financement public ne leur étant destiné, il s'agit plutôt de régulation et de contractualisation avec leurs habitants, au travers des chartes des droits et devoirs des locataires, et surtout des bailleurs. Je vous communiquerai, dès que j'en disposerai, les préconisations des rapports sur ce sujet. Je suis bien entendue ouverte aux propositions du Sénat pour la protection des consommateurs.

Le double régime d'agrément ou d'autorisation des services d'aide à domicile ne coïncide pas avec la dualité des activités lucratives ou non : toutes les entreprises privées ne sont pas agréées et toutes les associations ne sont pas autorisées. Si cette dualité n'existait pas, je ne la créerais pas.

Les articles 31 et 33 sur les Cpom favorisent la convergence de ces deux régimes. Nous sommes cependant soumis à la pression d'une saisine de la Commission européenne au motif d'une distorsion à la concurrence. La discussion est ouverte et je suis toute prête à écouter les propositions du Sénat.

J'ai hérité d'un projet de loi dont je ne suis que la mère porteuse, puisqu'il avait déjà été validé par le Conseil d'Etat. A la différence de mes prédécesseurs, j'ai un portefeuille large où figurent l'enfance, la famille et les personnes âgées. La création du Haut Conseil de l'âge figurait dans le texte dont j'ai hérité. Il existait déjà un Haut Conseil à la famille et une demande forte se manifestait en faveur de la création d'une structure identique pour l'enfance. Il m'a semblé judicieux d'envisager les âges de la vie dans leur ensemble. La famille est un immeuble, avec une génération par étage et des femmes qui circulent dans l'escalier pour aller s'occuper de chaque âge. Mon objectif est de créer des monte-charges et de faire sortir les hommes dans les escaliers, bref de faciliter le travail des femmes. Qu'il s'agisse de l'aide aux personnes âgées, de la garde des enfants pendant les vacances ou du soutien aux grands-parents, les femmes sont en première ligne. Le sujet des aidants concerne tout autant le Haut Conseil à la famille que les personnes âgées. Il en va de même pour tout un ensemble de sujets qui portent sur la vie des générations dans la structure de solidarité qu'est la famille. Vous avez fait allusion, monsieur le rapporteur, à la volonté exprimée par le Gouvernement de ne pas multiplier les autorités. Ma demande est fonctionnelle en plus d'être sociologique. Il serait vain de construire trois silos empêchant le dialogue sur des sujets connexes. En intégrant les trois sections de l'enfance, de la famille et des personnes âgées, le Haut Conseil de la famille et des âges de la vie favoriserait l'interaction entre les acteurs et la fluidité dans le traitement des sujets.

Enfin, le contentieux sur l'aide sociale est un sujet technique et interministériel. Si vous souhaitez le faire évoluer, nous n'y sommes pas hostiles.

M. Jean-Marie Morisset. – Ce projet de loi est très attendu par les acteurs de terrain. Il répond à des défis sociaux et financiers, à des défis en termes de pouvoir d'achat, à des défis du quotidien, lorsqu'il s'agit d'accompagner les aidants. Beaucoup s'attendaient à ce que cette loi ne se limite pas au maintien à domicile, mais apporte un soutien aux 10 000 établissements présents sur notre territoire. Je regrette que ce ne soit pas le cas, et qu'aucune aide ne vienne encourager la politique volontariste des départements pour développer les Ehpad. Vous avez dit que c'était une bonne méthode de partir des recettes pour définir les dépenses ; je croyais qu'il fallait faire l'inverse : recenser les besoins pour chercher ensuite les recettes. Quant à la Casa, vous constatez qu'elle est limitée. Pourquoi ne pas l'avoir affectée à son objet dès 2013 ? En prévoyant la disparition du régime d'agrément au profit de l'autorisation, ce projet de loi bouleverse les 2 872 établissements de France qui devront souscrire des contrats pluriannuels, pour continuer à accompagner les personnes à domicile, à moins qu'ils ne cessent tout simplement leur activité. A cela s'ajoute le désengagement des caisses de retraite sur le terrain. Comment remédier à cet abandon ? Le cas des personnes handicapées vieillissantes est peu pris en compte. Certains départements les prennent en charge, ce qui soulage les établissements et services d'aide par le travail (Esat), car parfois une personne handicapée devient vieillissante à cinquante ans. Ne faudrait-il pas également simplifier la procédure de la double compétence des ARS et des conseils généraux,

pour faciliter le transfert des aides aux départements ? Enfin, beaucoup d'acteurs craignent que cette loi soit publiée tardivement. Elle a été annoncée pour le 1^{er} janvier 2016. Il faudrait faire en sorte que les crédits de la Casa restent disponibles jusqu'à cette date.

M. Jean-Noël Cardoux. – Vous vous satisfaites d'avoir aligné les dépenses sur les recettes. Notre lecture est moins optimiste : comment utiliser les montants de la Casa limités à 645 millions pour financer le maintien à domicile et la prévention du vieillissement ? Si on limite les recettes, la loi manquera forcément de souffle. Plusieurs réformes de fond auraient mérité d'être abordées, comme celle de l'APA, pour réévaluer les niveaux de GIR et les aides allouées en fonction de ces niveaux. Vous souhaitez diminuer le reste à charge en fonction du niveau du GIR – le GIR 1 étant plus aidé que le GIR 3 – alors qu'une logique de justice sociale voudrait que ce reste à charge soit plus élevé pour les gros revenus et plus modeste pour les autres. Vous n'abordez pas non plus la réforme de la tarification des établissements, alors que beaucoup de conseils généraux souhaitaient que leurs présidents puissent prendre des arrêtés fixant un tarif pour les ressortissants de l'aide sociale, et des tarifs pour les autres, dans une démarche d'équité garantissant un certain équilibre au sein des Ehpad. Les problèmes dont nous avons hérité sur l'aide à domicile découlent de la loi de 2005. Cependant, vous ne réformez qu'à la marge. Certains intervenants à domicile sont assujettis à la taxe sur les salaires, d'autres non. Une réforme de fond consisterait à assujettir l'ensemble des prestations à domicile au taux réduit à 5,5 % de TVA, qui mettrait tout le monde sur un pied d'égalité avec un amortissement du coût horaire. Enfin, je continue de m'interroger sur la réticence du Gouvernement à utiliser la démarche assurantielle privée pour couvrir la dépendance. Deux leviers inciteraient les futurs éventuels dépendants à s'assurer : le recours sur succession et l'obligation alimentaire. Cette loi contient de bonnes dispositions, mais elle est limitée par le manque de ressources financières.

M. Michel Amiel. – On ne peut que se féliciter de l'aspect prévention de la loi. Il n'en demeure pas moins qu'à un moment donné le maintien à domicile devient impossible, et on ne peut pas éluder la question de la dépendance. Ne faudrait-il pas favoriser une approche plus globale de l'APA plutôt que de se concentrer uniquement sur le maintien à domicile ? De nouveaux métiers pourraient être créés dans le domaine du maintien à domicile, avec des possibilités de défiscalisation supplémentaire, ce qui provoquerait un manque à gagner. Enfin, ne pourrait-on pas développer les microstructures d'accueil familial pour accueillir les personnes âgées en dehors des établissements ?

M. Dominique Watrin. – On connaît les difficultés financières de l'Anah et de la Cnav. Par anticipation de la loi vieillissement, il est prévu d'attribuer 20 millions d'euros à l'Anah, dès 2015, puis 20 millions d'euros l'année suivante. Un aménagement coûte souvent plusieurs milliers d'euros. Les aides de l'Anah ne sont attribuées qu'aux plus modestes, ceux dont le revenu est inférieur à 1 200 euros par mois, pour couvrir la moitié de leurs frais. Comment financeront-ils l'autre moitié ? A quelles aides peuvent prétendre les autres propriétaires occupants qui touchent plus de 1 200 euros par mois sans pour autant être riches ? L'amélioration de l'APA va dans le bon sens, avec notamment les 153 millions d'euros dont disposeront les départements pour compenser l'augmentation des plafonds. Cependant, si l'on considère qu'une heure d'aide à domicile coûte 21 euros en moyenne, ce montant couvre 7 millions d'heures par an, soit 600 000 heures par mois, 5 heures par mois pour les plus dépendants et donc au final une heure par semaine seulement, et pas une heure par jour, comme l'avait annoncé Jean-Marc Ayrault. Pourriez-vous nous préciser les résultats de l'étude d'impact qui a été menée sur le sujet ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Les orientations de ce projet de loi sont bonnes, mais les moyens sont limités. La Cour des comptes a préconisé la fusion entre la Casa et la CSG vieillesse. Cela simplifierait la lecture des contributions et des cotisations. Avec mon collègue Dominique Watrin, nous avons préconisé de maintenir un système d'autorisation pour l'aide à domicile, sans supprimer les avantages offerts par l'agrément. Il faut trouver un juste équilibre. Je suis heureux que vous soyez à notre écoute sur le sujet. Quant à l'APA, nous souhaitons le doublement voire le triplement de ce que vous accordez sur les tarifs horaires de l'aide à domicile. C'est une aumône quand on voit les difficultés qu'ont les associations à gérer leur personnel, dont l'indice de salaire vient d'être revalorisé, alors qu'il était gelé depuis 2009. Il est indispensable d'aider les départements à améliorer les tarifs de l'aide à domicile. Ces derniers varient de 17 à 25 euros, avec une moyenne à 21 euros. Vous avez fixé au 30 juin 2015 la date à laquelle vous commencerez à tirer les conséquences des expérimentations tarifaires. Le délai est court. Je m'en réjouis néanmoins, car les expériences qui ont été menées dans une quinzaine de départements méritent un examen approfondi. La globalisation de la prestation contribue à améliorer les conditions de travail des intervenants qui sont souvent obligés de se déplacer. Il faut aller vite. Enfin, il existe actuellement une centaine de Spasad. Ces services sont une voie de progrès pour décloisonner les actions.

Mme Laurence Rossignol, secrétaire d'Etat. – Je comprends les frustrations qui se sont exprimées par rapport à ce projet de loi. La collectivité publique consacre 12 milliards d'euros par an à la prise en charge du vieillissement ; il faudrait trois à quatre milliards de plus pour répondre à l'ensemble des besoins. Tant que le redressement des comptes publics n'aura pas produit ses effets, la situation restera difficile. Cependant, cela fait au moins dix ans que l'on évoque ce projet de loi. Il est là, aujourd'hui. Nous ne pouvons que nous en féliciter. La prise en charge de nouvelles dépenses sociales, la création de nouveaux droits sociaux sont des mesures exceptionnelles qui indiquent que le Gouvernement et l'ensemble de la représentation nationale considèrent la question du vieillissement de la société comme une priorité. J'ai mis en place un groupe de travail pour garantir aux usagers une meilleure lisibilité des tarifs pratiqués dans les Ehpad. Les compensations n'ont fait que se dégrader depuis une quinzaine d'années. Nous avons commencé à relever leur montant. Les compensations versées par l'Etat *via* la CNSA étaient de 43 % en 2002, 32 % aujourd'hui. La loi devrait nous permettre d'arriver à 36 %. La double compétence de l'ARS et des conseils généraux est rendue nécessaire par la nature même de la prise en charge du vieillissement. Elle peut néanmoins être fluidifiée.

Monsieur Cardoux, le reste à charge dépend des ressources des bénéficiaires. Le ticket modérateur peut passer de 90 % à 0 % selon les revenus du bénéficiaire de l'APA. On ne peut forcer personne à souscrire un contrat assurantiel. On peut néanmoins se demander pourquoi ces contrats n'ont pas plus de succès. Une difficulté est sans doute que les compagnies d'assurance ont leurs propres critères d'évaluation de la perte d'autonomie. Il faudrait sans doute harmoniser ces critères pour faciliter le succès de ces contrats. Il n'en reste pas moins que la structure principale de prise en charge est d'abord la solidarité collective.

Monsieur Amiel, les 650 millions d'euros ne vont pas qu'à l'APA. La prise en charge du vieillissement ne se limite pas à compenser la perte d'autonomie. Elle tient compte de tout un environnement. C'est en travaillant sur cet environnement que l'on retardera la perte d'autonomie et la nécessité de recourir à l'APA. Quant aux dépenses d'adaptation de l'habitat, elles ne sont pas forcément élevées : il peut simplement s'agir de remplacer une baignoire par une douche à l'italienne ou de réorganiser une maison en rez-de-chaussée.

Monsieur Vanlerenberghe, l'augmentation des salaires dans la branche de l'aide à domicile est attendue ; elle sera rétroactive au 1^{er} juillet 2014. J'attache une importance particulière aux Spasad. Les expériences existantes nous encouragent à aller plus loin dans cette voie.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe. – Vous repoussez l'évaluation des expérimentations prévues par le projet de loi à septembre 2016.

Mme Laurence Rossignol, secrétaire d'Etat. – On ne peut pas réformer la société française sans l'adhésion des acteurs qui portent ces réformes. Le secteur de l'aide à domicile est mûr pour que soit expérimenté le modèle des Spasad. Les dates seront toilettées au Sénat en fonction de la nouvelle date d'application prévue pour la loi.

Mme Corinne Imbert. – Ce projet de loi a été pensé dans la perspective d'une politique globale, qui est aussi celle qu'ont adoptée les départements pour élaborer leurs schémas. En ce qui concerne les aides de l'Anah pour l'adaptation des logements, le compte n'y est pas. Je me réjouis néanmoins des moyens mis en œuvre, car en 2012, on avait diminué la part consacrée à l'autonomie des personnes. Cette erreur est corrigée. Je partage les inquiétudes de mes collègues sur l'aspect financier de cette loi. J'ai bien peur que de nouvelles charges viennent alourdir les difficultés financières des départements. Je salue la reconnaissance des aidants familiaux. Comment faciliter le recours à l'accueil de jour, qui peut constituer un temps de répit pour les aidants ? Le dispositif est soutenu par les ARS. En zone rurale, le transport des personnes jusqu'aux zones d'accueil de jour peut néanmoins poser problème. Quelle place accordez-vous à l'accueil familial, et avez-vous l'intention de favoriser l'accueil familial regroupé ? Ces solutions sont intéressantes, car elles sont moins traumatisantes qu'un départ en établissement. Je partage votre préoccupation sur les services d'aide à domicile, qui sont un gisement d'emplois. Enfin, vous avez mis en valeur le bénévolat. Récemment, certaines Direccte ont porté un jugement sévère sur la qualification de certains de ces bénévoles travaillant dans des services d'aide à domicile, qualifiés d'incompétents. Ils ont pourtant un rôle à jouer.

Mme Laurence Rossignol, secrétaire d'Etat. – J'invite les associations bénévoles à rejoindre le réseau Monalisa, qui coordonne l'ensemble des structures associatives engagées auprès des personnes âgées. Les Direccte n'ont pas à porter de tels jugements ; le bénévolat n'exclut pas les compétences. L'encadrement par une structure est la meilleure réponse contre ce type d'attaque déplacée. Les articles 39 et 64 favorisent le respect du libre choix, ce qui inclut l'accueil familial. Nous allons consacrer 1 million d'euros par an à la formation des accueillants familiaux. Dans l'ouest du pays, cette solution fonctionne très bien, dans d'autres régions, moins bien.

M. Georges Labazée, rapporteur. – Cela fonctionne très bien, avec néanmoins un problème en ce qui concerne la rémunération des accueillants. Nous allons déposer un amendement, qui ne coûtera pas un centime, pour régler le problème.

Mme Laurence Rossignol, secrétaire d'Etat. – J'en prends note. Je ne suis pas étonnée que les départements aient adopté une démarche similaire à celle qui a présidé à l'élaboration de ce texte : en fait, cette loi est aussi un recueil de bonnes pratiques. Elle n'est pas l'œuvre de technocrates, mais témoigne de la richesse des initiatives.

L'accueil de jour et le transport des personnes âgées peuvent entrer dans le droit au répit auquel doit être consacrée une enveloppe de 500 euros par an par aidant. Mais le transport relève de la compétence du département...

Mme Corinne Imbert. – C'est un peu facile !

M. Jean-Marc Gabouty. – Le logement est une donnée importante dans le maintien à domicile. Il est également nécessaire de réfléchir à la place que l'on veut donner aux personnes âgées dans la ville ou dans la commune. Cela implique de définir une politique d'urbanisme qui prend en charge le commencement de dépendance et contribue à en ralentir le développement, en prévoyant par exemple des structures commerciales de proximité. Cette approche autant humaine qu'urbanistique exige une forte volonté de la part des élus locaux. L'initiative doit venir de la commune. Il faut également développer la mixité générationnelle dans le logement social.

Mme Laurence Rossignol, secrétaire d'Etat. – Une politique de peuplement, en quelque sorte...

M. Jean-Marc Gabouty. – Oui, pour que les personnes dépendantes restent partie intégrante de la société. Les structures d'accompagnement qui sont mentionnées dans le texte sont utiles à la coordination des aides, même si elles sont parfois synonymes de lourdeur. Pour atteindre nos objectifs, nous devons déployer des moyens et avoir des idées, il nous faut des initiatives et de l'incitation. Des quotas sont réservés aux logements adaptés dans les programmes de logements sociaux. Même si cela représente davantage d'investissement, c'est une économie de fonctionnement à terme. Les EPCI ont un rôle à jouer dans la libération du foncier. Pourquoi ne pas bonifier les logements adaptés au regard des contraintes et des engagements quantitatifs prévus par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) ?

M. Daniel Chasseing. – Les crédits sont limités, mais il faut traiter les problèmes. La dépendance en Ehpad a augmenté de manière importante. Le GIR moyen pondéré explose. Le personnel est insuffisant. Les ARS ne peuvent pas donner plus de crédits qu'elles n'en ont. L'indicateur de besoin en soins Pathos traduit également la nécessité d'augmenter le forfait de soins pour adapter le personnel aux besoins de prise en charge de la dépendance. En ce qui concerne l'accueil de jour, il faut six pensionnaires pour obtenir l'agrément. En milieu rural, il serait préférable de réduire ce quota à quatre pensionnaires.

Mme Agnès Canayer. – La loi intègre une approche globale et prend en compte la nécessité de coordonner les actions. On a beaucoup parlé du rôle des départements en oubliant celui des villes et des communes, crucial dans la prévention du vieillissement, notamment par l'intermédiaire des centres communaux d'action sociale (CCAS). Je continue à avoir des doutes sur le bien-fondé d'une extension du service civique aux personnes âgées bénévoles. Il ne s'agit pas du même type d'engagement. Il s'agit de rompre l'isolement et de donner sens à une action. De plus, une telle mesure risque de dévaloriser le service civique des jeunes.

M. Jean-Baptiste Lemoyne. – En milieu rural, on assiste à une fragilisation du tissu associatif qui peut aller jusqu'à la cessation d'activité, ce qui pose problème pour le maintien à domicile. Ne faudrait-il pas compléter le texte du Gouvernement en prenant en compte cette difficulté ? Le rapport de nos collègues Jean-Marie Vanlerenberghe et Dominique Watrin nous ouvre des pistes. Sur le terrain, les attentes sont là. La décision

rendue par le Conseil d'Etat, le 7 janvier 2013, sur le calcul de la dotation versée aux Ehpad pose une difficulté pratique. Le manque à gagner risque d'être significatif pour certains établissements. Comment le législateur pourrait-il intervenir pour lever cet obstacle ? Ce texte suscite des attentes fortes. Beaucoup de choses ont été accomplies depuis 2012. Nous devons faire preuve de pragmatisme.

Mme Laurence Rossignol, secrétaire d'Etat. – Monsieur Gabouty, je distingue logement et habitat. Il n'existe pas de nomenclature des conditions qui rendent un logement adapté aux personnes âgées. Certains travaux sont éligibles au crédit d'impôt, sans qu'aucune vraie définition juridique n'ait été établie. La politique de peuplement dont je parlais consiste à assurer une mixité générationnelle dans l'habitat. Elle fonctionne depuis longtemps en Suisse. Dans notre pays, certains référentiels freinent le développement de cette politique. Le débat reste ouvert.

Monsieur Chasseing, on entre de plus en plus tard dans les Ehpad, avec des pertes d'autonomie de plus en plus importantes. La médicalisation des établissements se poursuit, puisque 93 % d'entre eux sont tarifés sur la base du GIR moyen pondéré soins. Une enveloppe de 100 millions d'euros est prévue dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 pour achever ce processus. J'ai demandé qu'on étudie l'opportunité d'ouvrir les pôles d'activités et de soins adaptés (Pasa) à l'accueil de jour. Quant au service civique, effectivement, il faut lever les ambiguïtés tout en valorisant les retraités actifs dans le bénévolat. Les collectivités font beaucoup pour la prévention, qu'il s'agisse des conseils généraux ou des communes, par l'intermédiaire des CCAS. Dans les départements, les conférences des financeurs coordonnent l'ensemble des acteurs de la prévention.

M. Daniel Chasseing. – Il serait tout à fait judicieux d'ouvrir les Pasa à l'accueil de jour, ce qui est pour l'instant interdit.

M. Alain Milon, président. – Tout à fait. Il me semble que M. Lemoyne attend encore une réponse...

Mme Laurence Rossignol, secrétaire d'Etat. – ... sur les difficultés des services d'aide à domicile, en effet. Les 350 millions d'euros injectés dans l'APA seront une bouffée d'oxygène pour ces services. J'ai confronté la place faite à l'aide à domicile dans le projet de loi à la réalité de ces difficultés. Les associations s'en sortent plus ou moins bien selon les endroits. C'est pour cela que nous souhaitons renforcer les Spasad : je suis convaincue qu'ils apportent la réponse attendue par les usagers, qui ont besoin d'intervenants coordonnés, par les salariés de l'aide à domicile, pour lesquels le travail d'équipe est infiniment plus valorisant, et par les aidants, qui doivent s'entendre avec plusieurs interlocuteurs. Cela contribuera enfin à des économies de gestion.

M. Jean-Baptiste Lemoyne. – Et la décision du Conseil d'Etat ?

Mme Laurence Rossignol, secrétaire d'Etat. – Votre question est très pertinente. J'y apporterai une réponse lors du débat en séance.

M. Alain Milon, président. – Que mesdames les ministres soient vivement remerciées des éclairages qu'elles nous ont apportés.

La réunion est levée à 18 h 50.

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

Mercredi 18 février 2015

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

**Audition de M. Victor Haïm, Président de l'Autorité de contrôle des nuisances
aéroportuaires (ACNUSA) (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

**Transition énergétique pour la croissance verte – Suite de l'examen des
amendements sur les articles délégués au fond sur le texte de la commission**

M. Hervé Maurey, président. – Le deuxième point à l'ordre du jour est la suite de l'examen des amendements sur les articles délégués au fond sur le projet de relatif à la transition énergétique pour la croissance verte. Il nous reste 19 amendements à examiner. Nous commençons par deux amendements déposés cette nuit par le Gouvernement. Je le précise afin que l'on ne nous fasse pas grief de ne pas les avoir communiqués avant ce matin.

Article 38 ter

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 990 vise à ratifier l'ordonnance n° 2014-355 du 20 mars 2014. L'article 38 *ter* modifie deux ordonnances : l'ordonnance du 12 juin 2014 relative aux autorisations uniques pour les installations soumises à la loi sur l'eau et l'ordonnance du 20 mars 2014 relative aux autorisations uniques pour les installations classées pour la protection de l'environnement.

Il ne prévoit actuellement de ratifier que la première ordonnance. Il s'agit avec cet amendement de ratifier également la seconde, afin de sécuriser juridiquement les autorisations uniques déjà délivrées. J'y suis favorable.

M. Michel Raison. – Vous avez étudié le contenu de l'ordonnance ?

M. Hervé Maurey, président. – Il l'a déjà été dans le cadre de l'article 38 *ter*.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 990.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 991 supprime une précision ajoutée à l'initiative de Charles Revet. Il s'agissait d'inclure le permis de construire dans le périmètre de l'autorisation unique prévue pour les projets soumis à loi sur l'eau, dans une optique de simplification des démarches pour les porteurs de projet.

Si nous avons l'engagement de la ministre que cet apport de la commission sera bien repris et amélioré techniquement dans le cadre de l'ordonnance prévue à l'article 26 du

projet de loi Macron, je suis prêt à en accepter la suppression dans le cadre du présent projet de loi.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 991.

M. Hervé Maurey, président. – On revient à présent aux amendements d'initiative sénatoriale.

Articles additionnels après l'article 56

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 580 rectifié *bis*, identique à l'amendement n° 676 rectifié, vise à prévoir que toutes les installations d'éclairage public sous maîtrise d'ouvrage de l'État et de ses établissements publics et des collectivités locales font preuve d'exemplarité énergétique.

Je suis favorable à une action spécifique sur la maîtrise de l'éclairage public, qui est un gisement d'économies d'énergie considérable et aussi un levier pour diminuer les factures des collectivités.

Je vous propose toutefois d'indiquer que seules les « nouvelles » installations sont visées, comme c'est le cas à l'article 4 pour les « nouvelles constructions » : en effet, fixer ce principe est vertueux mais encore faut-il pouvoir accompagner les collectivités via des aides pour le faire. Pour certaines communes rurales cela peut être lourd.

On aurait donc ainsi une incitation à aller vers la sobriété énergétique via le volet maîtrise de l'efficacité énergétique de l'éclairage dans le PCAET et un principe d'exemplarité énergétique pour les nouvelles installations d'éclairage public.

M. Rémy Pointereau. – Il me paraît évident de ne pas imposer des dépenses supplémentaires aux communes, notamment rurales, qui viennent parfois d'achever des travaux d'enfouissement des réseaux avec des restitutions d'éclairages très récentes. La proposition du rapporteur, limitée aux nouvelles installations, me convient.

Mme Odette Herviaux. – Qu'est-ce que l'exemplarité environnementale pour des installations d'éclairage ?

M. Louis Nègre, rapporteur. – Aujourd'hui, près de 7 milliards de kWh sont utilisés pour l'éclairage extérieur. L'ADEME et EDF estiment entre 30 et 40 % la perte d'énergie pour les communes du fait d'une mauvaise qualité, d'une surpuissance des sources ou de la vétusté des installations dédiées à l'éclairage public.

Mme Odette Herviaux. – On parle donc bien d'exemplarité énergétique ! Mais l'adjectif environnemental est un peu bavard.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Il sert juste à souligner les objectifs de cette démarche, dans le cadre d'une loi de transition énergétique.

M. Jérôme Bignon. – Je trouve que c'est une bonne idée d'envoyer un signal aux communes qui font des efforts. Il y a un gisement considérable puisque dans beaucoup d'endroits, on éclaire pour rien ! Si c'est purement déclaratif, cela ne fait pas de mal.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n° 580 rectifié bis et 676 rectifié, sous réserve de rectification.

M. Hervé Poher. – On pourrait tout de même faire référence aux collectivités « territoriales » plutôt que « locales ».

M. Hervé Maurey, président. – Tout-à-fait !

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 804 prévoit la définition par un décret des modalités de comptabilisation des émissions de gaz à effet de serre du territoire, pour les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET).

Prévoir un décret autonome ne paraît pas la bonne solution. Les textes d'application prévus dans la section relative au PCAET permettront déjà de prendre les mesures nécessaires à la bonne mise en œuvre des nouveaux plans.

Par ailleurs, des outils existent déjà pour comptabiliser les émissions de gaz à effet de serre sur un territoire. Je suggère le retrait de cet amendement sinon mon avis est défavorable.

M. Ronan Dantec. – Cet amendement est extrêmement important. Avec les méthodologies actuelles, les collectivités concentrent leurs moyens humains sur la comptabilisation, et non sur l'action. Il est de la responsabilité de l'État de fournir un système simple pour toutes les collectivités, autrement dit une application de Scope 2. Il est important que ce système puisse permettre les comparaisons et le suivi dans le temps.

J'entends les remarques du rapporteur sur la rédaction de l'amendement, qui est peut-être à revoir. Mais l'enjeu est important en termes de masse salariale pour les collectivités.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Peut-on considérer qu'il s'agit d'un amendement d'appel et demander au Gouvernement d'apporter des précisions sur les méthodes de comptabilisation ?

M. Hervé Maurey, président. – La ministre pourrait éventuellement s'engager à préparer une circulaire ou un guide de bonnes pratiques.

M. Ronan Dantec. – Le problème, c'est que derrière il y a des jeux d'acteurs très forts. Si l'on ne l'inscrit pas dans la loi, il ne se passera rien !

M. Louis Nègre, rapporteur. – Il y aura déjà un décret d'application pour les PCAET : il pourra préciser les modalités de comptabilisation.

M. Hervé Maurey, président. – Le débat aura lieu en séance publique.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 804 et, à défaut, émettra un avis défavorable.

Article 56 bis B

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 426 rectifié vise à centrer l'activité des agences locales de l'énergie et du climat (ALEC) sur le conseil aux particuliers.

Actuellement, les ALEC assurent des missions non seulement à l'égard des particuliers mais également des entreprises (TPE, PME, artisans) et des collectivités territoriales. Elles aident à mobiliser les acteurs économiques pour la réussite des PCAET. Elles ont également pour intérêt majeur de rassembler autour d'une même plateforme les différentes parties prenantes à une meilleure maîtrise de l'énergie sur le territoire concerné.

Centrer l'activité des ALEC sur le conseil aux particuliers aboutirait à restreindre notablement les activités des agences existantes. Il serait regrettable qu'en consacrant ces initiatives, nous fragilisions leur utilité sur le terrain.

Plusieurs ALEC ont élaboré des projets en collaboration avec les chambres consulaires. Elles sont elles-mêmes des espaces info-énergie de l'Ademe.

L'article adopté en commission précise d'ailleurs que ces organismes travaillent en complémentarité avec les autres organismes qui œuvrent pour la transition énergétique. L'Ademe a fait valoir que le gisement d'économies d'énergies locales est tel que le risque de doublon est loin de se poser. En outre, la création d'une ALEC reste facultative. Cette disposition préserve donc la liberté des élus locaux, il faut leur faire confiance pour prendre la décision la mieux adaptée aux besoins de leur territoire. Avis défavorable.

M. Charles Revet. – Très bien !

M. Rémy Pointereau. – Parfait !

M. Michel Raison. – Je suis le premier à faire confiance aux élus locaux. Mais reconnaissons qu'à travers cet amendement, on est obligé de constater la multiplicité des organismes sur le terrain. En outre, l'amendement ne visait pas à centrer exclusivement l'activité des ALEC sur le conseil aux particuliers, mais à lui donner une priorité.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Sur le terrain, l'Ademe nous confirme qu'il n'y a aucun doublon. En plus, il s'agit d'une liberté : les élus ne sont pas obligés de créer une ALEC.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 426 rectifié.

Article 56 bis (supprimé)

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 803 propose de rétablir l'article 56 bis, qui prévoit que le PADD du PLU doit arrêter les orientations générales concernant les réseaux d'énergie. Cet article a été supprimé en commission à l'initiative de notre collègue Elisabeth Lamure. Avis défavorable.

M. Hervé Maurey, président. – Le débat a déjà eu lieu en commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 803.

Article 57

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 213 rectifié quater propose de supprimer l'article 57. En réalité, l'exposé des motifs indique qu'il s'agit d'un amendement d'appel destiné à interpeller le Gouvernement sur l'articulation entre cet article, qui conserve aux communes leur rôle de création et d'exploitation d'un réseau public de chaleur ou de

froid, qui peut être transféré à l'EPCI, et les dispositions du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) et de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

J'émet un avis défavorable à cet amendement de suppression mais je suggère que la commission demande au Gouvernement d'éclaircir cette nouvelle répartition des compétences et les problèmes pragmatiques qu'elle pourrait poser en se confrontant avec la réalité du terrain.

M. Rémy Pointereau. – La loi MAPTAM confie la compétence des réseaux de chaleur uniquement aux métropoles et aux communautés urbaines. Or le présent projet de loi étend cette compétence aux communautés d'agglomération. On ne comprend plus très bien la logique d'articulation des deux textes !

M. Hervé Maurey, président. – Le débat aura lieu en séance, considérant qu'il s'agit d'un amendement d'appel.

M. Rémy Pointereau. – Que décide-t-on concrètement pour cet amendement, si la réponse de la ministre ne nous satisfait pas ?

M. Hervé Maurey, président. – On pourra toujours demander une suspension de séance pour réécrire l'amendement, cela nous est encore arrivé la nuit dernière.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 213 rectifié quater.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 34 rectifié, identique à l'amendement n° 415 rectifié, vise à imposer une obligation de vérification des rendements globaux des réseaux de chaleur dans les cahiers des charges des gestionnaires.

Je comprends l'esprit mais j'ai deux remarques sur le premier paragraphe de l'amendement : la première est qu'il est préférable de laisser les collectivités libres d'imposer ce qu'elles veulent dans les cahiers des charges des gestionnaires de réseaux ; la seconde concerne la formulation à mon sens vraiment trop générale du I : « *la nécessité d'intervention au-dessous d'une certaine valeur* » est trop vague pour figurer dans la loi.

Par contre, je ne suis pas opposé au paragraphe II, qui vise à parler d'énergies renouvelables thermiques mais je préférerais que l'on garde le mot « *de récupération* », qui est le mot consacré dans le code de l'énergie.

Je suis donc favorable au II uniquement s'il est rectifié de la manière suivante : après le mot « renouvelable », insérer le mot « thermique ».

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n° 34 rectifié et 415 rectifié, sous réserve de rectification.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 459 rectifié *bis* propose une aide bonifiée pour les réseaux de chaleur classés. Le classement d'un réseau de chaleur ou de froid, prononcé par délibération de la collectivité concernée, n'est possible que si trois conditions sont réunies.

Les aides du fonds chaleur sont calibrées de façon à assurer un prix de vente à l'utilisateur inférieur de 5 % à la solution de référence (gaz ou fioul). Cette aide est suffisante

pour développer des réseaux vertueux d'un point de vue énergétique, environnemental et économique, et ainsi disposer de tous les éléments nécessaires pour le classement du réseau. Il n'y a donc pas lieu à mon sens de majorer les aides pour les réseaux classés.

L'exposé des motifs de cet amendement indique que moins de dix collectivités ont mis en place cette procédure : j'aimerais comprendre pourquoi, à la lumière des explications du Gouvernement, et j'émetts donc un avis de sagesse.

La commission émet un avis de sagesse sur l'amendement n° 459 rectifié bis.

Article 57 ter

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 425 rectifié a déjà été vu en commission. Avis favorable si rectifié de manière à ne prévoir que l'ajout de la concertation avec les professionnels des filières concernées.

M. Jérôme Bignon. – Je suis d'accord avec cette rectification, et mon collègue Charles Revet aussi !

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 459 rectifié, sous réserve de rectification.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 77 rectifié *ter* prévoit que le schéma régional biomasse, élaboré par le président du conseil régional et le préfet, doit être cohérent avec le plan régional de la forêt et du bois. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 77 rectifié ter.

M. Louis Nègre, rapporteur. – Avis défavorable pour l'amendement n° 395 rectifié. Il semble plus pertinent d'avoir une déclinaison par territoire plutôt que par « type de territoire », sachant que l'on a du mal à définir juridiquement les territoires hyper-ruraux.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 395 rectifié.

Article 57 quater

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 527 supprime l'article 57 *quater* relatif au pôle territorial énergétique. Il s'agit d'un article créé par notre commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 527.

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 806 supprime la possibilité de transférer l'élaboration du plan climat-air-énergie territorial (PCAET) au pôle territorial énergétique. Or il s'agit précisément d'un outil de flexibilité qui doit permettre d'élaborer le plan sur le territoire le plus pertinent possible, ce qui ne remet nullement en cause l'importance du plan. Avis défavorable.

M. Ronan Dantec. – Il y a quand même un souci. Les compétences d'urbanisme et de mobilité ne sont pas transférées au pôle territorial énergétique, ni la mise en cohérence des politiques publiques. Or le PCAET est un acte politique de mise en cohérence de toutes

les politiques publiques du territoire : il n'est donc pas possible de confier son élaboration au pôle territorial !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 806.

Article 63 bis A

M. Louis Nègre, rapporteur. – L'amendement n° 273 rectifié *ter* supprime la possibilité de prévoir une mutualisation dans le cahier des charges des éco-organismes outre-mer. Avis défavorable, le débat a déjà eu lieu en commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 273 rectifié ter.

La réunion est levée à 11 h 55.

Les avis de la commission sont repris dans le tableau ci-dessous.

Article 38 ter			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	990	Ratification de l'ordonnance relative à l'autorisation unique pour les installations classées pour la protection de l'environnement	Favorable
Le Gouvernement	991	Suppression des alinéas 11 et 12 qui insèrent le permis de construire dans l'autorisation unique pour les projets soumis à la loi sur l'eau	Favorable
Article additionnel après Article 56			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme LAMURE	580 rect. bis	Exemplarité énergétique des installations d'éclairage public sous maîtrise d'ouvrage de l'État et de ses établissements publics et des collectivités locales.	Favorable si rectifié
Mme JOUANNO	676 rect.	Exemplarité énergétique des installations d'éclairage public sous maîtrise d'ouvrage de l'État et de ses établissements publics et des collectivités locales.	Favorable si rectifié
M. DANTEC	804	Décret sur la méthode de comptabilisation des émissions de gaz à effet de serre.	Demande de retrait
Article 56 bis B			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CÉSAR	426 rect.	Champ d'intervention des ALEC.	Défavorable
Article 56 bis (Supprimé)			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. DANTEC	803	Rétablissement de l'article 56 bis.	Défavorable

Article 57			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. POINTEREAU	213 rect. quater	Suppression de l'article.	Demande de retrait
M. REVET	34 rect.	Obligation de vérification du rendement des réseaux de chaleur.	Favorable si rectifié
M. CÉSAR	415 rect.	Obligation de vérification du rendement des réseaux de chaleur.	Favorable si rectifié
M. MANDELLI	459 rect. bis	Aide bonifiée pour les projets portant sur un réseau classé de chaleur ou de froid.	Sagesse
Article 57 ter			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme LOISIER	77 rect. ter	Prise en compte du plan régional de la forêt et du bois	Favorable
M. BERTRAND	395 rect.	Ajout d'un volet dédié aux territoires hyper-ruraux.	Défavorable
M. CÉSAR	425 rect. bis	Précision du schéma régional biomasse.	Favorable si rectifié
Article 57 quater			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BOSINO	527	Suppression de l'article.	Défavorable
M. DANTEC	806	Suppression de la possibilité de transférer l'élaboration d'un PCAET aux pôles territoriaux énergétiques.	Défavorable
Article 63 bis A			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. GUERRIAU	273 rect. ter	Suppression de la possibilité de prévoir une mutualisation dans les cahiers des charges des éco-organismes outre-mer	Défavorable

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 18 février 2015****- Présidence de Mme Michèle André, présidente -***La réunion est ouverte à 9 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) et de la semaine parlementaire du semestre européen - Communication**

La commission entend une communication de M. Albéric de Montgolfier, Mme Fabienne Keller et M. Richard Yung pour rendre compte 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).

Mme Fabienne Keller. – Je suis revenue satisfaite de ma participation il y a deux semaines à la quatrième réunion de la Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière de l'Union européenne. Pour autant, il faudra aller plus loin qu'un simple forum d'échange et renforcer le rôle de cette Conférence interparlementaire en lui permettant d'adopter des orientations.

Je voudrais aborder les questions de relance de l'investissement, qui ont été au cœur des discussions. Pour mémoire, dès son discours du 15 juillet 2014 devant le Parlement européen, Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, a annoncé son projet d'un plan d'investissements qui a fait l'objet d'un accord du Conseil européen le 18 décembre 2014. En effet, la crise aurait réduit de l'ordre de 20 % le niveau de l'investissement en Europe.

Ce plan, qui porte désormais le nom de Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS), et est encore en cours de mise en place. On nous a présenté son financement, à savoir une enveloppe de 21 milliards d'euros, permettant selon la Commission européenne de mobiliser des investissements dans des projets stratégiques au profil de risque élevé pour un total d'au moins 315 milliards d'euros sur la période 2015–2017, soit un multiplicateur de 15, grâce à la mobilisation d'investissements privés. La contribution de l'Union européenne se traduira par 16 milliards d'euros de garanties via son budget propre, auxquels s'ajouteront 5 milliards d'euros provenant de la Banque européenne d'investissement (BEI).

Différentes incertitudes demeurent : tout d'abord, la puissance escomptée de cet effet de levier – un multiplicateur de quinze tout de même– reste à confirmer dans les faits. J'ai interrogé la BEI lors d'une session plénière de la conférence interparlementaire consacrée au soutien à l'investissement public et privé pour la croissance et l'emploi en Europe.

La Banque européenne d'investissement s'est montrée très confiante sur un tel ratio. Elle a indiqué que son augmentation de capital de 10 milliards d'euros avait conduit à accroître sa capacité de prêts d'environ 180 milliards d'euros, soit un multiplicateur de

dix-huit. J'ai fait valoir qu'une dotation en fonds propres n'était pas équivalente à des couvertures en garanties. Nous pouvons donc rester circonspects.

Les contributions des États membres sont possibles selon le projet initial de la Commission européenne, contributions qui seraient exclues du calcul du déficit budgétaire de manière à ne pas aggraver la situation des États membres au regard des règles du Pacte de stabilité et de croissance. Mais, l'Allemagne étant réservée sur ce point, le rôle des États membres dans le FEIS n'est pas encore précisément arrêté, tant du point de vue du financement que de la gouvernance. Nous ne connaissons ni la place qu'occuperont les gouvernements dans le FEIS, ni leur rôle éventuel dans le choix des projets stratégiques qui seront financés. Aucun retour net n'étant garanti, les risques de pertes seront réels pour les contributeurs au fonds. Cet élément est à prendre en considération si jamais les États membres étaient amenés à participer au FEIS.

Nous aurons l'occasion de revenir sur ces questions lorsque nous examinerons le mois prochain la proposition de résolution européenne sur ce plan d'investissements, adoptée la semaine dernière par la commission des Affaires européennes, sur le rapport de nos collègues Jean-Paul Emorine et Didier Marie.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Ce type de réunion est utile mais il faut aller plus loin qu'une discussion de salon entre parlementaires. Conformément à la position défendue par notre commission depuis plus de deux ans, il s'agit d'en faire une véritable association des parlements nationaux à la gouvernance économique et financière de l'Union européenne. Il faudra que cette conférence puisse se doter d'un règlement, qu'elle puisse adopter des « conclusions » au terme de ses réunions et, enfin, que son ordre du jour fasse l'objet d'une meilleure préparation. Cette position pourrait être réaffirmée, par exemple lors de la future conférence des Présidents des Parlements de l'Union européenne en avril 2015. Je propose que notre commission transmette au président Gérard Larcher une note faisant valoir ces arguments.

J'ai participé à une session organisée par la Commission des Budgets du Parlement européen, présidée par notre ancien collègue Jean Arthuis. Elle concernait l'impact des restes à payer de l'Union européenne. Je suis intervenu pour m'étonner de la dérive de la situation : ces restes à payer, qui correspondent à des factures transmises à la Commission européenne et qui sont reportées d'une année sur l'autre, atteignent à la fin 2014 un niveau record de 25 milliards d'euros, contre 5 milliards d'euros fin 2010. J'ai interrogé la Commission européenne sur le risque d'intérêts de retard et il m'a été répondu que le risque existait mais qu'aucune procédure n'avait à ce jour été engagée.

Ce phénomène s'ajoute à celui des restes à liquider, qui correspondent à des engagements pris par l'Union européenne non couverts par des crédits de paiements (CP). À une date donnée, le stock de restes à liquider exprime le besoin de CP pour les années à venir : il devrait atteindre un niveau d'au moins 233 milliards d'euros à la fin 2015, soit le quart des CP du cadre 2014-2020. Pour mémoire, le budget annuel de l'Union représente 141 milliards d'euros en CP.

Ensuite, en matière de gouvernance économique de l'Union européenne, j'ai relevé que le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, visait trois priorités : les politiques de consolidation budgétaire, les réformes structurelles et, enfin, la relance de l'investissement. Nous savons que le contexte économique a changé dans la période récente : une chute des prix du pétrole, un euro plus faible, des initiatives de soutien à

la croissance comme l'assouplissement quantitatif décidée par la Banque centrale européenne (BCE) ou, encore, le plan pour les investissements de 315 milliards d'euros, dont je n'ai toujours pas compris le multiplicateur de quinze. Si nous ajoutons à cela la lecture souple du pacte de stabilité et de croissance suite à la communication de la Commission européenne du 13 janvier 2015, la tentation est grande pour les gouvernements de reporter à plus tard les efforts nécessaires en matière d'assainissement de nos finances publiques et de réformes structurelles. Je considère que ce serait une erreur de céder à une telle facilité.

La Commission européenne rendra le 27 février prochain son avis sur notre pays. Or, nos partenaires européens n'ont pas l'air de vouloir être indulgents, ni du côté de l'Europe du Nord, ni de celui de l'Europe du Sud. Ces derniers États ont consenti à de larges efforts dans la période récente et n'imaginent pas que la France s'en dispense.

M. Richard Yung. – La France ne demande pas que l'on fasse preuve d'indulgence, mais de justice. S'agissant du multiplicateur de quinze du FEIS, j'observe que le vice-président de la BEI nous a démontré qu'il s'agit d'un taux modeste.

Notre déplacement à Bruxelles il y a deux semaines correspond à deux événements différents : d'une part, la semaine parlementaire du semestre européen qui consiste en un dialogue avec la Commission européenne sur la situation macroéconomique et, d'autre part, la réunion de la Conférence interparlementaire sur la gouvernance économique et financière de l'Union européenne. S'agissant de cette dernière, souvent décousue, il faut connaître le contexte politique difficile dans lequel elle s'inscrit. Le Parlement européen ne veut pas de cette structure et revendique un monopole sur le contrôle de l'action de l'Union européenne. De plus, certains parlements nationaux, à l'instar de l'Allemagne, estiment que ce contrôle leur appartient déjà et refusent de transférer de nouvelles compétences à cet organe.

Cette conférence doit être améliorée, par exemple en se dotant d'un règlement. S'agissant du calendrier, je note que se réunir en janvier, au moment où la Commission européenne vient de procéder à l'examen annuel de croissance semble peu pertinent, compte tenu du calendrier du semestre européen : le Conseil formule en mars les lignes directrices pour les politiques nationales et les États membres présentent en avril leurs programmes de réforme et leurs programmes de stabilité, qui font ensuite l'objet d'une évaluation par la Commission européenne fin mai ou courant juin. Il serait plus pertinent d'organiser la réunion interparlementaire du premier semestre entre la formulation des lignes directrices par le Conseil et la présentation des programmes nationaux par les États membres, c'est-à-dire fin mars ou début avril. Manuel Sarrazin, député vert allemand, a également fait cette proposition et il a formulé d'autres idées afin de rendre le semestre européen plus politique.

Je voudrais maintenant vous présenter rapidement ce que je retiens d'une réunion organisée par la Commission des affaires économiques et monétaires du Parlement européen sur la fraude fiscale. Rien ne bouge, aucune avancée sur la voie de l'harmonisation fiscale n'est à noter. Lors de cette réunion, je suis intervenu pour appeler à une plus grande convergence fiscale et j'ai souligné la responsabilité des parlements nationaux à cet égard, notamment en ce qui concerne le retard pris au sujet d'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS). En ce qui concerne la taxe sur les transactions financières, aujourd'hui au point mort, j'ai noté une idée intéressante : l'Allemagne propose d'introduire des clauses d'*opt out* par pays sur des produits spécifiques et sur une durée limitée de trois ans par exemple. De telles clauses permettraient de débloquer la situation.

Mme Michèle André, présidente. – Je retiens de ces trois interventions concernant cette conférence interparlementaire qu'il faut faire mieux. Ces rencontres permettent de se comprendre davantage et d'essayer de peser tous ensemble.

M. Daniel Raoul. – La proposition de résolution européenne sur le FEIS sera-t-elle examinée par notre commission ?

Mme Michèle André, présidente. – Oui, cette proposition sera examinée le mois prochain.

M. Michel Canevet. – Comment expliquer le phénomène des restes à payer présenté par le rapporteur général ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il existe différentes raisons : tout d'abord un décalage habituel entre l'engagement et le règlement des factures, surtout en fin d'exercice, mais aussi un écart qui se creuse entre le volume global des engagements et le niveau des CP permettant de les couvrir. La Commission européenne nous a expliqué qu'elle visait un retour à une situation plus normale.

M. François Marc. – En tant que rapporteur spécial de la contribution de la France au budget de l'Union européenne, je souhaite apporter une précision : il existe un troisième facteur expliquant ces restes à payer. En effet, dans un contexte économique difficile, les États membres cherchent à différer le plus possible les paiements des opérations engagées avec des crédits communautaires en raison des cofinancements qu'elles induisent. Le fait de repousser les échéances aggrave le stock de ces restes à payer.

M. Alain Houpert. – Je suis très déçu par le guichet unique concernant les aides de la politique régionale européenne. Les régions ne bénéficient pas d'un traitement identique. En Bourgogne, les aides sont concentrées sur la régulation thermique et les aides à la personne. Le financement des opérations liées au patrimoine ou à l'équipement des communes a disparu.

La commission donne acte de leur communication à Mme Fabienne Keller et MM. Albéric de Montgolfier et Richard Yung.

Désignation des membres du groupe de travail : « Dépenses publiques en faveur du logement et fiscalité immobilière : quelles réformes ? »

Puis la commission procède à la désignation des membres du groupe de travail « Dépenses publiques en faveur du logement et fiscalité immobilière : quelles réformes ? »

Mme Michèle André, présidente. – Nous avons décidé le 4 février dernier de la création d'un groupe de travail sur les questions relatives au logement, organisé autour du rapporteur général et des rapporteurs spéciaux chargés du logement et de la politique de la ville. J'avais indiqué que sa composition devait être finalisée en tenant compte du pluralisme et de la nécessité d'en rester à un nombre de membres raisonnable.

La commission désigne pour participer au groupe de travail : MM. Albéric de Montgolfier, Philippe Dallier, Daniel Raoul, Vincent Delahaye, Mme Marie-France Beaufrils et M. Jean-Claude Requier.

Mise en œuvre des règles de séparation des activités bancaires - Audition de MM. Édouard Fernandez-Bollo, secrétaire général de l’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, Olivier Guersent, directeur général adjoint de la Commission européenne en charge des institutions financières, Christophe Nijdam, secrétaire général de Finance Watch, et Alain Papiasse, directeur général adjoint de BNP Paribas

Puis la commission procède à une audition conjointe sur la mise en œuvre des règles de séparation des activités bancaires de MM. Édouard Fernandez-Bollo, secrétaire général de l’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, Olivier Guersent, directeur général adjoint de la Commission européenne en charge des institutions financières, Christophe Nijdam, secrétaire général de Finance Watch, et Alain Papiasse, directeur général adjoint de BNP.

Mme Michèle André, présidente. – Le Parlement a voté, il y a deux ans, une loi de séparation et de régulation des activités bancaires, qui prévoit que les activités dites « pour compte propre » des banques françaises seront désormais isolées dans une filiale dédiée. Ces filiales devront être créées à compter du 1^{er} juillet 2015, c’est-à-dire dans quatre mois. Parallèlement à cette actualité nationale, et aux réformes conduites aux États-Unis ou au Royaume-Uni, le Parlement européen examine en ce moment la proposition de règlement sur la structure des banques soumise par l’ancien commissaire Michel Barnier, en janvier 2014. Enfin, le G20 poursuit ses travaux pour mieux encadrer les banques trop grandes pour faire faillite, *too big to fail*. Le Sénat est attaché au suivi de l’application des lois qu’il vote, et attentif aux évolutions importantes de la réglementation du secteur bancaire qui devraient intervenir prochainement.

Alain Papiasse, vous êtes directeur général adjoint de BNP Paribas. Quelles sont les conséquences de la mise en œuvre de la loi de séparation sur votre établissement ? Quelles seront les activités filialisées ? Que représentent-elles dans votre bilan ?

M. Alain Papiasse, directeur général adjoint de BNP Paribas. – Depuis 2007-2008, les régulateurs tentent de mettre en place des dispositifs pour assurer une plus grande sécurité du système bancaire tout en préservant le financement de l’économie. En Europe, les banques assurent environ 70 % du financement de l’économie, contre 30 % aux États-Unis, le reste étant couvert par les marchés de capitaux. Je vous renvoie à l’interview de Jean Lemierre, président de BNP Paribas, dans le *Financial Times* de lundi. Les travaux de la nouvelle Commission européenne se concentrent sur l’union des marchés de capitaux. Les organes de régulation, avec Bâle III, imposent aux banques, par le traitement de leurs actifs pondérés et par des coussins, des niveaux de capital plus importants. Résultat, les revenus bancaires en Europe sont désormais peu ou prou au même niveau qu’en 2007-2008, avec des capitaux qui ont doublé, et un niveau de retour sur fonds propres divisé par deux. Le monde bancaire est plus solide. Grâce à leur modèle historique diversifié de banques universelles et à un régulateur rigoureux, les banques françaises ont surmonté la crise sans rien coûter au contribuable et remboursé avec intérêts les prêts d’urgence accordés par l’État et par la BCE.

Malgré ce qu’en disent les journalistes, la loi de séparation bancaire ne se réduit pas à la ségrégation de certaines activités dans une filiale dédiée. Elle organise la tenue du marché (ou *market making*), c’est-à-dire l’obligation pour les banques d’entretenir des stocks d’inventaires pour faire tampon entre émetteurs et acheteurs de titres, ces investisseurs institutionnels sans lesquels il n’y aurait pas de marché. Plus important encore, elle met en

place un contrôle granulaire, sous l'égide du régulateur, des activités de marché non ségréguées, en encadrant d'une part les produits dérivés, c'est-à-dire les activités servant à couvrir les risques de taux, de change, de crédit ou de matières premières – ce qu'on appelle le *hedging* – et d'autre part les activités de *market making*.

Dans un second volet, la loi prévoit de ségréguer les activités « pour compte propre », qui sont sans lien direct avec les clients et correspondent à la constitution de positions directionnelles ou d'arbitrage. Pour BNP Paribas, cela représente sept activités, dont deux ont été arrêtées, car les niveaux de fonds propres et les contraintes de liquidités liées à la nouvelle réglementation ne les rendaient plus rentables. Quant au reste – positions sur actions à l'achat et à la vente, risques d'arbitrage, arbitrages d'obligations convertibles, *trading* quantitatif, arbitrage de produits dérivés sur indices, actions ou ETFs (*Exchanged Trading Funds*), positions directionnelles sur les marchés de changes et de taux – tout sera regroupé dans une filiale d'ici la fin juin. Un dossier préliminaire a été déposé auprès de l'Autorité de contrôle prudentiel et de régulation (ACPR) au dernier trimestre 2014, et le dossier définitif est en cours de validation. Ces activités représentent environ 100 millions d'euros de revenus, qui peuvent être assez erratiques compte tenu de la volatilité des marchés sous-jacents, soit un peu moins de 2 % des activités de la banque de financement et d'investissement (BFI) de BNP Paribas. Ces chiffres sont proches de ceux que vous avait donnés Didier Valet, directeur de la BFI de la Société générale, lors de son audition en 2013. Contrairement aux banques anglo-saxonnes, les banques françaises ont un volume assez faible d'activités dites pour compte propre. Ces positions dites spéculatives seront filialisées à compter du 1^{er} juillet. Quant aux coûts de mise en œuvre de la loi, ils sont essentiellement liés à l'individualisation des systèmes qu'implique la mise en place d'une filiale. Pour le reste, la direction financière du groupe établira le calcul des ratios, la comptabilité de la filiale dédiée, et le *reporting* auprès du régulateur.

Mme Michèle André, présidente. – Monsieur Fernandez-Bollo, vous êtes secrétaire général de l'ACPR. Comment le régulateur se prépare-t-il aux évolutions en cours ? Comment contrôlez-vous la séparation effective des activités ? Comment se déroule le dialogue avec les banques ? Existe-t-il des divergences d'appréciation et avez-vous dû lancer des rappels à l'ordre ?

M. Édouard Fernandez-Bollo, secrétaire général de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). – La France est, avec l'Allemagne, un des premiers pays à mettre en œuvre une loi de séparation des activités de marché. Le rôle de l'ACPR est de veiller à la bonne mise en œuvre de cette loi par les établissements bancaires. Un travail de longue haleine s'impose pour apprécier *in concreto*, parmi les activités de marché, s'il s'agit de positions directionnelles ou de positions de couverture. Il nous faut regarder les très grandes banques, mais aussi celles qui ne sont à première vue pas concernées par la création d'une filiale. Nous devons vérifier le volet renforcement des contrôles, le tracé des frontières, porter un jugement sur l'encadrement renforcé des activités de marché. Le nouveau degré de granularité du contrôle implique de mettre en place des indicateurs spécifiques pour garantir qu'un établissement ne se livre pas à des activités directionnelles cachées. Après une première phase durant laquelle nous avons élaboré la réglementation, précisant les indicateurs et les critères de classement, nous avons commencé le travail de contrôle, en juin 2014, sur la base des derniers arrêtés. Notre premier objectif a été d'identifier les activités de marché non exemptées de séparation et de nous prononcer sur leurs modalités de traitement. Nous avons ensuite cartographié et classifié les activités de marché exemptées, unité par unité, précisé les mandats de trading de ces unités internes. Sur la base des informations fournies par les établissements, nous en avons identifié douze susceptibles d'être concernés par la loi, dont

deux, BNP Paribas et Société générale, ont déposé un dossier d'agrément pour la création d'une filiale séparée, les dix autres établissements ayant choisi d'arrêter les activités visées. Les dossiers sont en cours d'examen et nous avons mis en place des contrôles dans les établissements qui ont choisi de ne pas filialiser, afin de nous assurer que cette décision était justifiée. L'échéance pour l'obtention des agréments est fixée au 1^{er} juillet. Il ne s'agira pas de filiales très fortes : les activités filialisables représenteraient environ 3 % du PNB des activités de marché de ces établissements, sachant que BNP Paribas a décidé d'en arrêter une partie. Les filiales seront de petites entreprises d'investissement spécialisées dans des activités de niche. Quant aux activités non filialisées, qui font l'objet d'un contrôle sur place, elles donneront lieu à un bilan d'ici la fin de l'année.

Il faut davantage justifier les regroupements réalisés pour constituer les unités internes, en descendant au niveau opérationnel le plus fin, tant pour le périmètre que pour les limites à tracer. Les mandats de *trading* doivent être suffisamment précis et détaillés pour encadrer de manière adéquate chaque segment d'activité. L'enjeu est de fixer des limites contraignantes et pas systématiquement compensables entre différents segments d'activité. Les indicateurs de suivi doivent être précis, contrôlables et interprétables par les services du contrôle interne de l'établissement. Ceux-ci doivent être plus réactifs, car nous ne sommes pas en mesure de suivre en temps réel les activités sur les marchés. Il nous restera ensuite à vérifier que le dispositif ne présente pas de point faible. Telles sont les priorités que l'ACPR s'est fixées pour 2015, concernant le domaine bancaire.

Mme Michèle André, présidente. – Estimez-vous disposer de moyens suffisants pour mener à bien votre mission ?

M. Édouard Fernandez-Bollo. – Dans tous les services administratifs, on souhaiterait avoir plus de moyens ! Il y a un arbitrage global. Cette année, nous avons privilégié cette mission. Nous ne pourrions cependant pas assurer un suivi aussi approfondi avec nos moyens actuels.

Mme Michèle André, présidente. – Monsieur Guersent, vous êtes directeur général adjoint de la Commission européenne en charge des institutions financières et vous avez précédemment dirigé le cabinet de Michel Barnier. Le Parlement européen et le Conseil sont en train d'examiner une proposition de Michel Barnier sur la structure des banques, au sujet de laquelle la France et l'Allemagne ont exprimé des réserves. Quelles sont les grandes lignes de cette proposition et les enjeux de la négociation en cours ? Comment percevez-vous la réforme française par rapport à ce qui se fait dans les autres États européens ?

M. Olivier Guersent, directeur général adjoint de la Commission européenne en charge des institutions financières. – Je n'occupe mon poste à la Commission européenne que depuis sept mois, mais je ne récusé aucunement ma responsabilité dans ce dossier. Sous la précédente législature, Michel Barnier a complètement rénové le cadre réglementaire européen en matière financière, avec une quarantaine de textes dont 80 % émanaient du G20 et des organismes qui s'y rattachent, notamment le Comité de Bâle. L'objectif était de produire une réglementation des marchés financiers aussi harmonisée que possible, afin de favoriser l'équité concurrentielle (*level playing field*) et de faciliter le dialogue entre les superviseurs pour un contrôle plus efficace. Nous avons complété ce dispositif par l'union bancaire, qui a consisté à fédéraliser la régulation et la supervision de notre secteur bancaire au sein de la zone euro, tout en laissant la porte ouverte aux autres États. Dans cette panoplie de textes, beaucoup concernaient les banques et renforçaient les critères de solidité du système (capital, liquidité, etc.). Nous avons ajouté la résolution

bancaire. Si la France fait figure d'exception, le sauvetage des banques en Europe a coûté environ 13 % du PIB européen – contre moins de 1 % pour le plan de sauvetage de l'acier, qui arrive au deuxième rang ! La banque irrigue l'ensemble de l'économie, de sorte qu'elle constitue un système systémique qui ne peut pas s'écrouler, sauf à ce que toute l'économie s'écroule. Nous n'avons pas d'autre choix que de sauver les banques, quitte à déverser des tombereaux d'argent public. Le système de résolution que nous avons mis en place prévoit des pare-feu destinés à absorber la majeure partie de l'addition en cas de crise, évitant ainsi d'avoir recours aux contribuables, car nous n'aurions pas les moyens aujourd'hui de résoudre une crise bancaire de l'ampleur de celle de 2008.

Michel Barnier a interrogé un groupe d'experts, présidé par Erkki Liikanen, gouverneur de la banque de Finlande et ancien commissaire européen, sur la couverture du risque bancaire, notamment celui lié aux très grandes banques interconnectées qui menacent de faire tomber en cascade l'ensemble du système financier et dont le sauvetage est trop cher pour être assuré par des fonds publics. Même s'il est peu probable que ces banques soient un jour en faillite, elles n'en restent pas moins au cœur du système une source possible de dégâts majeurs. Le Comité Liikanen – composé d'experts et de non experts, mais souvent clients des banques, comme Louis Gallois pour la France, et au sein des experts bancaires, la représentation était équilibrée entre grandes banques universelles et banques d'investissement – a conclu sans équivoque que ce risque systémique n'était pas suffisamment couvert et proposé de séparer ces grandes banques. Ce n'est pas la solution qu'a retenue Michel Barnier. L'investissement public étant durablement endommagé, le financement bancaire fragilisé par les nouvelles règles que nous lui avons imposées, seul reste le financement de marché, dont une bonne partie est intermédiée par les grandes banques. Plutôt que d'affaiblir ce dernier moteur, Michel Barnier a choisi de contrôler le risque en relançant un financement de marché désintermédié. D'où l'union des marchés de capitaux, priorité de la commission Juncker.

L'objectif était de séparer le bon grain de l'ivraie, en prenant exemple sur la *Volcker Rule* des Américains : d'une part la spéculation, d'autre part les activités utiles de liquidation de la dette, de compensation et de couverture. Cependant, la longueur des contrôles, qui sont par nature *a posteriori* – les *guidelines* américains font 1 000 pages, avec 12 000 *footnotes* et annexes – n'était pas adaptée à la complexité de notre modèle de banque universelle. Nous avons donc choisi d'investir les trente plus grandes banques européennes d'une responsabilité d'autodiscipline, en les incitant à séparer, dans leurs activités de tenue de marché, celles qui répondent aux besoins des clients et celles qui relèvent du *proprietary trading*, que nous proposons d'interdire. Dans sa forme brute, c'est-à-dire lorsque la banque joue avec son propre argent, cette forme de trading représentait avant la crise jusqu'à 15 % du bilan des activités bancaires. Plutôt que de soumettre les banques à de très longues analyses avec des indicateurs compliqués pour distinguer ce qui, dans leurs positions, relève de la liquidité de la dette ou du profit additionnel, nous avons choisi de leur imposer certaines métriques de risque à ne pas dépasser, sous peine de filialisation. Ce dispositif limite le risque dans ses effets de contagion et garantit un meilleur contrôle du superviseur sur les fonds financiers. Il prévoit une soupape de sécurité en autorisant le superviseur à déroger à l'obligation de filialisation, le cas échéant, dès lors que sa décision est raisonnée, publique et attaquant. En alliant ainsi sanction et présomption, on crédibilise la menace que représente le système de contrôle du risque, notamment dans les États membres où le système bancaire est puissant, avec des phénomènes de capture entre secteur bancaire et technosstructure. On incite les banquiers à diminuer les activités de trading propriétaire entrelacées dans le *market making*, pour rester dans des zones de risque raisonnables. L'objectif est tout autre qu'une séparation des activités bancaires ; il s'agit bien d'un système d'autodiscipline.

Le règlement communautaire se substituera aux lois nationales à l'intérieur de son champ d'application, sans rien changer au reste. BNP Paribas, Société générale ou Deutsche Bank ont une agence dans chaque État membre ; ils n'ont guère envie d'être soumis à vingt-huit réglementations nationales différentes. C'est pourquoi il faut une législation pour la zone euro, soumise à une réglementation uniforme.

Cette proposition de règlement suscite les passions. Sous la précédente législature, le Parlement européen avait désigné comme rapporteur Philippe Lamberts, Ecolo belge, qui trouvait la proposition Barnier trop molle. Le nouveau rapporteur, Gunnar Hökmark, Suédois du PPE, est plus bienveillant et considère que l'essentiel est de contrôler le risque lié aux grandes banques. Plus de 400 amendements ont été déposés sur son rapport. Dans l'ensemble, la gauche de la gauche, les Verts et les socialistes sont sur une ligne plus dure que celle de la Commission ; le rapporteur, soutenu par une partie du PPE et par les conservateurs britanniques, sur une ligne moins dure ; quant à la droite de la droite, sa position est mal définie. Il se peut que M. Hökmark obtienne une majorité en commission, mais pas en plénière. Néanmoins, on peut penser que ce n'est pas sur cette bataille que les deux grands partis de la coalition feront voler en éclats leur unité.

La présidence lettone a fait de ce dossier une priorité et souhaite entamer le trilogue avant la fin juin. Elle privilégie une approche globale et simplifiée, pour que le législateur garde la main sur le projet. L'une des faiblesses de la proposition de la Commission est en effet de confier aux actes réglementaires d'exécution le soin de définir des métriques de risque très complexes. Un système de zones organisé autour de ratios simples faciliterait la classification des grandes banques. En zone verte, la prise de risque est considérée comme normale. En zone orange, la boîte à outils de la supervision serait renforcée. En zone rouge, le superviseur pourrait envisager la filialisation pour obliger les banques à repasser en zone orange. Néanmoins, comme disent les Américains : « *No risk, no growth* ». Le métier d'une banque est de prendre des risques et de les gérer.

Mme Michèle André, présidente. – Je donne maintenant la parole à Christophe Nijdam, secrétaire général de l'ONG Finance Watch, dont le siège est à Bruxelles. Pouvez-vous rappeler la mission de votre organisation et nous livrer votre point de vue sur la loi française, sur le projet européen et plus largement sur les grandes réformes bancaires mises en place depuis 2008 ?

M. Christophe Nijdam, secrétaire général de Finance Watch. – Merci de donner à Finance Watch l'opportunité de vous exprimer l'opinion de la société civile sur cette question d'importance sociétale. Finance Watch est une association d'intérêt public sans but lucratif créée en juin 2011 pour faire contrepoids au lobby de l'industrie financière et remettre la finance au service de la société. Nous menons des actions de plaidoyer technique auprès des décideurs politiques avec l'intérêt général en ligne de mire. Parmi nos membres figurent des unions de consommateurs, des syndicats, des associations de logement, des experts financiers, des fondations, des *think tanks*, des ONG. Nous sommes basés à Bruxelles.

Une réforme, pour quoi faire ? D'abord pour maîtriser le risque systémique. Cette séparation structurelle a une portée macro-économique complémentaire des régulations micro-économiques, telles que les exigences de fonds propres et les plans de résolution bancaires, centrées sur des entités individuelles, passent partiellement à côté du risque systémique. Ensuite pour limiter le risque de contagion des activités de marché – *trading* pour compte propre ou tenue de marché pour compte de la clientèle – par nature volatiles, sur les activités cœur des banques, dépôts collectés et moyens de paiement, qui doivent être

protégées et seules bénéficiaires du filet de protection public. Enfin, pour rééquilibrer les fragilités du modèle économique des banques systémiques et non pour mettre en péril les banques universelles de plus petite taille. La séparation améliore la discipline de marché et la concurrence, en effaçant la distorsion introduite par la subvention implicite et induite des activités de marché au sein des *too big to fail*.

La loi bancaire française de juillet 2013 échoue au titre de ces trois objectifs. Une loi nationale va à l'encontre des principes du marché unique, du livre unique de règles et du superviseur unique de l'union bancaire. Une réforme efficace doit établir des règles claires *ex ante* et éviter de laisser un trop grand pouvoir discrétionnaire au superviseur national si elle veut conforter transparence et confiance dans le marché unique. La séparation prévue par la loi française aura un impact minimaliste : 2 % à 3 % du produit net bancaire des banques de financement et d'investissement (BFI) ; pour des banques universelles comme BNP Paribas ou la Société générale, cela signifie en fait 0,5 % à 0,75 % du chiffre d'affaire total. Quel est l'intérêt d'une si modeste réforme ? Le terme de « séparation » est-il pertinent au-delà des éléments de langage et de la posture politique ?

Le rapport Liikanen d'octobre 2012 était bien plus ambitieux, qui proposait de séparer la tenue de marché et pas seulement le *trading* pour compte propre, comme se borne à le faire la loi française. Or les professionnels prennent des positions directionnelles sous le couvert de la tenue de marché et de systèmes de gestion de risques comme la *value at risk*.

M. Fernandez-Bollo a dit la difficulté pour le superviseur de déterminer la bonne granularité. C'est pour cela que le projet Barnier de janvier 2014 proposait la filialisation de la tenue de marché à partir de seuils identiques pour toute la communauté et non laissés à la discrétion des autorités nationales comme le fait la loi française. Celle-ci n'avait-elle pas pour véritable objectif de préempter le projet européen en allant à l'encontre de l'intérêt général ? Aujourd'hui, la France invoque le principe de subsidiarité pour rejeter le projet Barnier.

Pourquoi une réforme à l'échelle européenne ? Elle améliore la discipline de marché et la concurrence en uniformisant les règles du jeu, le *single rule book*, dans le cadre de l'union bancaire. Le projet Barnier est équilibré, touchant 29 ou 30 banques sur 8 000 institutions bancaires en Europe. Il faudrait le renforcer, non le diluer comme veut le faire le rapporteur M. Hökmark, dont les 90 amendements limiteraient le champ de la réforme à huit ou neuf institutions, dans un grand flou et en laissant un pouvoir discrétionnaire élargi aux superviseurs nationaux. Ce serait vider le projet de sa substance.

Pourquoi les autres régulations sont-elles insuffisantes pour régler le problème des *too big to fail* qui nous tiennent collectivement en otage ? Les cadres réglementaires actuels sont fondés sur le *statu quo* d'un système doté de méga-banques. Il faut aux banques plus de fonds propres et moins d'effet de levier pour résister aux chocs futurs et continuer à financer l'économie réelle. Malheureusement, les fonds propres des banques systémiques seront insuffisants en cas de crise, notamment à cause du risque de contrepartie sous-jacente à leurs activités de dérivés. L'effet de levier et le risque de liquidité induit par le recours à des financements à très court terme sur les marchés de gros augmentent de façon disproportionnée le risque systémique et rendent le montant de capitaux propres difficile à estimer *ex ante*. C'est le paradoxe du régulateur, mis en évidence par l'étude récente d'Adrian Blundell-Wignall, Paul Atkinson and Caroline Roulet pour l'OCDE.

En l'absence de séparation juridique, il sera difficile pour une autorité de supervision d'exercer son pouvoir discrétionnaire et d'imposer la scission d'une banque

universelle, notamment si ses homologues ne suivent pas cette voie, comme le souligne l'Autorité bancaire européenne. Le mécanisme de résolution va se gripper.

Le plan de résolution de BNP Paribas fait 1 800 pages. Ceux qui croient qu'un tel plan peut être mis en œuvre en un week-end en porteront la responsabilité devant l'opinion.

Le niveau requis de capital pouvant absorber des pertes, le TLAC (*Total Loss Absorbing Capacity*) préconisé par le Conseil de stabilité financière en novembre 2014 repose, au plan micro-économique, sur l'hypothèse que les fonctions bancaires indispensables sont organisées de telle façon que l'absorption des pertes éventuelles des activités non critiques sera délimitée au bon endroit. Cela ne tient pas pour une banque systémique dotée d'activités et de structures trop complexes : une séparation en amont est donc nécessaire. Au niveau macroéconomique, l'objectif du TLAC est de placer les instruments de dette en dehors du système bancaire pour éviter la contagion. Cela peut être un vœu pieux : le renflouement par les créanciers pourrait entraîner la défaillance d'autres acteurs comme les assureurs ou les gestionnaires d'actifs. Si le Trésor américain n'avait pas renfloué AIG, de grandes banques internationales auraient été défaillantes, entraînant des faillites en chaîne.

Le problème de la taille ne peut être résolu qu'en morcelant ces grosses banques *via* une séparation ou au moins une filialisation. Le paradoxe de la crise, c'est qu'il en est ressorti des entités encore plus grosses. Ne pas séparer la tenue de marché, c'est reconnaître l'existence d'une garantie indirecte des États et donc d'une subvention accordée par les contribuables « à l'insu de leur plein gré ». Alors que la société civile subit des plans d'austérité, la non-séparation revient à garantir le bonus des opérateurs de marchés de ces banques systémiques, ce qui n'est pas de nature à redonner cette confiance dont nous avons tant besoin pour relancer la croissance.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La compétitivité des économies française et européenne, dans une situation difficile, avec une croissance quasi nulle, ne risque-t-elle pas de souffrir de la désintermédiation du financement des entreprises, qui ne devront plus se financer auprès des banques mais sur les marchés, ce qui risque de leur coûter plus cher, notamment pour les PME.

N'est-il pas paradoxal de mettre en place ces règles maintenant ? La compétitivité des banques elles-mêmes est aussi concernée. En 2008, la crise n'est pas venue des banques françaises, qui recourraient peu à la titrisation, mais d'établissements américains, petits et spécialisés. Or on nous propose aujourd'hui des mécanismes comme le Fonds de résolution unique qui risquent de rendre moins compétitives les banques françaises, alors qu'elles se sont plutôt bien comportées dans les *stress tests* par rapport à leur concurrents européens.

Mme Michèle André, présidente. – Je donne la parole à Richard Yung, rapporteur de la loi de séparation et de régulation des activités bancaires.

M. Richard Yung. – Les plans de résolution prévoient les règles de *bail-in*, fixant l'ordre de ceux qui doivent payer. Ces règles fonctionneront-elles ? Monsieur Papiasse, quelles en sont les conséquences sur vos bilans ? Cela vous gêne-t-il ? Vous avez supprimé certaines activités qu'il aurait fallu filialiser ; lesquelles, outre celles qui sont interdites par la loi, comme le *trading* à haute fréquence ou les produits agricoles spéculatifs ?

Que se passe-t-il dans les autres pays ? Aux États-Unis, le Dodd-Frank Act, cet Himalaya de régulation, reste bloqué par le Congrès – le lobbying y est sans doute pour

quelque chose. Ce système, censé être plus vertueux que le nôtre, marche moyennement. Les Anglais ont la règle Vickers, plus simple : dresser autour de la banque commerciale une barrière qui protège les moutons en laissant lions et tigres s'ébattre à l'extérieur. Si les banques ne jouent pas le jeu, le gouverneur leur tire les oreilles. Mais les banques commerciales réclament maintenant plus de souplesse.

La première version du projet Barnier présentait les Anglais comme un parangon de vertu et prétendait appliquer la règle Vickers aux Français et aux Allemands. Une nouvelle version prend les indicateurs de risques comme critère principal. Plus que la taille des bilans, c'est en effet là le fond du problème. Ce que nous redoutons, c'est que Gunnar Hökmark ne recherche un *deal* politique entre Anglais et Allemands contre la banque française. Nos cinq grandes banques n'ont pas trop mal traversé la période, même si elles constituent un risque, forcément. Les critères européens tels que révisés par Gunnar Hökmark sont-ils un progrès ?

M. Alain Papiasse. – À la suite de la crise de 2007, les régulateurs ont cherché à sécuriser le système bancaire européen, oubliant qu'il finance l'essentiel de l'économie. Dans une économie atone avec une demande de crédit faible, les banques ne sont plus suffisamment présentes pour jouer ce rôle. L'idée de l'union des marchés de capitaux est donc de développer le financement par les marchés financiers non seulement pour les grandes entreprises et les États, mais aussi pour les émetteurs de dette de taille moyenne. Les banques devront émettre de la dette *bail-inable* – pour BNP Paribas, 34 milliards d'euros d'ici 2019 – censée se substituer en cas de crise majeure à nos fonds propres, qui ont pourtant doublé depuis la crise. Il faudra trouver des investisseurs ! Or la plupart sont aux États-Unis, fonds de pension américains ou fonds souverains qui confient leurs actifs à des gestionnaires américains. Si les banques européennes devaient, en plus du TLAC, séparer les activités de *market making*, cela ouvrirait grand la porte aux principaux acteurs dans ce domaine, les banques américaines qui agissent au départ de Londres. Il n'y a pas de grande plate-forme de *fixed income* à Francfort, Paris ou Bruxelles. Le danger pour les émetteurs de dette, y compris les États souverains, est considérable. En 2015, le plus gros consommateur de dette sur le marché européen est l'État français, dont nous sommes le premier spécialiste en valeurs du Trésor. La société civile souhaite-t-elle que J.P. Morgan ou Citibank détiennent la totalité de la dette française ?

Pour financer les grands travaux que prévoit le plan Juncker, il faudra aller chercher sur les marchés près de 300 milliards de dette ! Comment faire cela sans l'union des marchés de capitaux et sans activités de tenue de marchés dans les grandes banques européennes ? Le résultat en serait des banques de la zone euro affaiblies, des problèmes de financement des entreprises et des États de la zone euro. Responsabilité vis-à-vis de la société civile ? Je n'aimerais pas être responsable d'avoir mis l'Europe dans cette ornière !

Nous devons absorber à partir de 2018-2019 le *Net Stable Funding Ratio* (NSFR). La crise bancaire est venue en bonne partie des liquidités. Mais les coussins sont aujourd'hui considérables : 291 milliards d'euros à BNP Paribas, contre 120 milliards d'euros avant la crise. La crise de 2011 a beaucoup gêné les banques européennes : nous avons perdu 100 milliards de *funding* dollar en deux mois, car les grands marchés prêteurs s'inquiétaient de notre niveau de détention de dette souveraine. D'où les plans de résolution qui limitent la part de la dette d'État dans les bilans. Mesurons mieux l'impact – les précédentes mesures étaient assez erronées. Le grand objectif de la Commission européenne doit être le redécoupage de l'économie européenne et son financement. Régulons, mais sans étouffer le système. Si l'on ajoute la séparation au TLAC, au NSFR, à Bâle III, cela ne fonctionnera pas en termes d'union des marchés de capitaux : les banques européennes seront peu présentes sur les

marchés d'intermédiation, alors que nous sommes la première maison d'émission de dette de la zone euro pour le compte d'entreprises et d'États. C'est un sujet crucial pour nous et nos clients.

En octobre, la Fed a constaté que les inventaires de *market making* des banques du monde avaient été divisés par trois en quatre ans. Ce jour-là, l'emprunt d'État américain à dix ans a dévissé de 10 % dans la journée, faute de liquidités dans le marché. S'il y a beaucoup de vendeurs sans coussins bancaires avec leurs inventaires pour l'absorber, la volatilité des prix sur les marchés obligataires sera considérable. Ce sera vrai pour la dette d'État, d'entreprise, et catastrophique pour la dette structurée comme les *project bonds*.

M. Christophe Nijdam. – D'après Alain Papiasse, le TLAC demanderait à BNP Paribas d'émettre 34 milliards d'euros d'obligations à long terme *bail-inable*. Cela ne représente que 1,7 % de son bilan... La filialisation du *market making* poserait des problèmes de rentabilité ? J'ai été analyste de marché après avoir été banquier de marché, et suivi le marché bancaire français depuis le début de la crise. La solution, c'est la fusion de certaines de ces banques de marché françaises. Il y en a quatre, c'est deux de trop. J'espère que les actionnaires se rendront compte que les risques restent importants et la rémunération insuffisante.

Les banques françaises ont-elles été des parangons de vertu dans la crise des *subprimes* ? Celle-ci a commencé le 9 août 2007 car trois établissements français (Oddo, BNP Paribas et Axa) ont gelé le remboursement sur les Sicav monétaires dynamiques. Les banques françaises ont bien joué un rôle en tant qu'investisseurs, ce qui a contribué à la crise de confiance. Alain Papiasse a raison, une banque saute d'abord sur une crise de liquidité, avant toute crise de solvabilité ; mais cette crise se développe d'autant plus rapidement que la confiance est ébranlée. L'effet de levier des banques fait qu'il suffit de pas grand-chose...

BNP Paribas a réalisé de gros efforts depuis la crise de liquidité de 2011, mais les activités de marché restent structurellement mal financées au travers du marché des *REPO*, c'est-à-dire des ventes à réméré, qui sont pro-cycliques et entraînent l'effondrement des marchés.

Finance Watch n'est pas opposé au marché des capitaux, mais estime que cette activité ne doit pas être au milieu d'une banque universelle, car cela établit une asymétrie totale à l'égard de la société civile : quand ça va bien, pas de problème ; quand ça va mal, au contribuable de renflouer ces banques. Sans garanties d'État pour rassurer les marchés, les banques françaises partaient dans le mur en septembre 2008, comme les autres. Dire qu'une banque universelle est résiliente car diversifiée, c'est passer à côté du problème. Il y a quatre banques françaises dans la liste des trente banques systémiques : nous sommes vice-champions du monde. Des champions nationaux, oui ; mais pour qui et pourquoi ?

Le système bancaire allemand repose principalement sur 1 500 banques de proximité, telles que les *Sparkassen* et *Volksbanken*, qui se portent bien, avec une grosse banque systémique, la *Deutsche Bank*, puis des *Landesbanken*, comparables au Crédit agricole, et la *Commerzbank*. Les 1 500 banques de proximité n'ont pas de salle de marché disproportionnées à Londres ou ailleurs et servent très bien les besoins de l'économie allemande, dont nous envions le *Mittelstand*, le tissu de PME exportatrices.

M. Olivier Guersent. – Le sous-jacent des remarques du rapporteur général me dérange. Il ne faut pas avoir la mémoire courte : la crise de la zone euro vient du fait que nous

avons dû sauver nos banques. Certes, sans risque, pas de croissance. Mais il faut fixer le niveau de risque acceptable, prévoir la façon dont les banques le gèrent et donner une mission claire à nos régulateurs. Après trente ans de dérégulation bancaire, cela répond à un besoin évident. Il ne faut pas pour autant sur-réguler, comme ont tendance à le faire les décideurs politiques – ce qui est normal, quand on a consacré 13 % du PIB européen à sauver le système bancaire. En août 2011, les marchés sont en feu, la dette des pays périphériques s'envole, toutes les banques, y compris les nôtres, sont attaquées. En septembre, nous passons à un doigt de l'explosion de la zone euro et sommes obligés de recapitaliser les banques pour 200 milliards d'euros. Un pays comme la France n'est pas un *back-stop* crédible de ses banques : son PIB est inférieur au bilan de BNP Paribas, à peine supérieur à ceux de la Société générale et du Crédit agricole. Si nous avons une crise systémique en France, nous sautons – et nous ne sommes pas les plus mal lotis dans la zone euro !

Digne représentant d'une banque *too big to fail*, Alain Papiasse a expliqué toutes les catastrophes qui se produiraient si la BNP ne pouvait plus faire ce qu'elle fait aujourd'hui. C'est pourquoi ces banques ont une responsabilité particulière et qu'il nous faut vérifier qu'elles sont plutôt plus prudentes que les autres. Une petite banque peut prendre beaucoup de risques ; au pire, elle tombe, on la met en faillite. Si elle est un peu plus grosse, on la résout : on migre ou on rembourse les clients, on crée une *bad bank* et on liquide. Pour la BNP ou le Crédit agricole, nous ne savons pas faire.

J'ai du mal à croire que la BNP cesserait d'être compétitive si elle était filialisée et laisserait tous ses marchés aux Américains... Sans le subventionnement croisé des déposants belges et français, la BNP ne pourrait plus soutenir une activité de marché compétitive ? Dans ce cas, cela conduirait à une concentration en Europe. En tout état de cause, nous ne proposons pas la filialisation automatique.

Notre projet n'a pas changé, Monsieur Yung : il a toujours eu un article 10 qui définit des zones de risques, il a toujours été fondé sur l'autodiscipline. Le Royaume-Uni a fait par la loi, de façon structurelle et permanente ce que nous laissons au régulateur la possibilité de faire s'il le juge utile. Michel Barnier ne souhaitait pas obliger un État qui est allé plus loin à revenir en arrière. Les banques anglaises pleurnichent, c'est sûr : initialement, elles pensaient pouvoir s'arranger dans la mise en œuvre. Or les pouvoirs publics britanniques ont une approche très différente de la nôtre : plus mous pour la régulation des marchés – pas question de toucher aux *hedge funds* et aux *asset managers* – mais plus durs pour les banques. Pourquoi ? Leur système bancaire s'est écroulé ; ils sur-réagissent en serrant les boulons. Très bien. Comme la philosophie était la même et compte tenu de la capacité des Anglais à nouer des alliances, Michel Barnier a préféré ne pas prendre le risque de faire échouer le texte. Les Allemands soutiennent assez mollement le texte. Lorsqu'un point leur tient à cœur, comme les systèmes de résolution unique, ils savent me joindre au téléphone à toute heure ! Là, rien. Cela s'explique très bien : ils considèrent que leur seule banque universelle, la *Deutsche*, n'est pas allemande et ne défend pas ses intérêts. Ce qui pèse politiquement en Allemagne, ce sont les petites banques, dont beaucoup sont publiques.

M. Édouard Fernandez-Bollo. – Il y a un débat politique qui gagne à être éclairé, un équilibre à trouver sur le gain relatif d'une contrainte plus ou moins forte sur les activités de tenue de marché. En tant que superviseur national et partie du mécanisme de supervision unique européen, je ne vous surprendrai pas en disant qu'il faut faire davantage confiance au superviseur pour affiner les métriques, en tenant compte du risque d'assèchement des liquidités. C'est aussi l'opinion de la BCE.

M. Jean Germain. – Ce qui nous préoccupe, c'est le retour de la croissance dans la zone euro. Or sans risque et sans innovation, pas de croissance. Un premier sujet de préoccupation est le grand risque final, celui de la der des ders. Le deuxième est la finance parallèle, qui représentait 19 100 milliards d'euros en 2013 et 23 000 milliards en 2014, contre 30 000 milliards pour la banque classique. Ce n'est pas parce que la vente de whisky est prohibée qu'elle n'augmente pas !

En août 2007, les *subprimes* permettent aux Américains d'emprunter à tout va, la maison servant de garantie à la banque. Toutes les banques y ont participé, *via* la titrisation. En France, les banques ne prêtent plus d'argent ; la BNP prétend d'abord qu'elle n'a pas trempé dedans, avant de l'admettre. Cela augmente la panique, les banques ne se prêtent plus entre elles, certaines sont asphyxiées. Les États-Unis décident de sauver leurs banques à coup de centaines de milliards de dollars. D'où le durcissement des règles, de la part des banques vis-à-vis de leurs créanciers et de la part des régulateurs. Résultat, il n'y a plus de croissance. Comment trouver une voie moyenne ? Comment être sûr de ne jamais mourir ? En naissant, nous savons que nous mourrons tous un jour. Effacer tout risque est impossible. Les Anglais ne font pas partie de la zone euro et les règles de la City s'imposent au Parlement... Quant au Parlement européen, ce n'est pas un vrai parlement : il ne vote pas de budget.

Il faut apprendre à s'écouter. En tant que modeste sénateur, je cherche à savoir quel est le degré de risque acceptable, quelle est la meilleure régulation. En ce moment, cela ne marche pas. Comment concilier régulation et redémarrage de l'économie ? Tout le monde a de la mémoire, Monsieur Guersent. Le remède n'est peut-être pas pire que le mal, mais on n'en est pas loin ; certains croient qu'il est pire et ne sont pas loin d'imposer cette idée.

M. François Marc. – La finance parallèle, ce que l'Agence économique et financière (Agefi) appelle le cas de conscience du régulateur, augmente de 20 % entre 2013 et 2014. La BCE s'inquiète de cette hypercroissance : il y aura bientôt plus d'actifs dans ce secteur que dans le secteur bancaire régulé. Les investisseurs institutionnels l'encouragent. Le système bancaire lui-même secrète cette émergence rapide de la finance parallèle, qui offre plus de liquidités, de prêts aux entreprises, une transformation des échéances et un partage des risques. Les professionnels de l'*Institute of international finance* s'inquiètent du transfert de risques que permettent ces interconnexions avec le système bancaire et redoutent des effets systémiques. La BCE voit deux solutions : soit limiter l'exposition du système bancaire traditionnel à la finance parallèle en le régulant encore plus, soit imposer la supervision de ces institutions. Nous avons l'impression de jouer un coup en retard, en nous fondant sur la situation d'il y a cinq ans.

M. Francis Delattre. – Nos banques assurent 80 % des investissements des entreprises hors CAC-40. Par les temps qui courent, nous devons être vigilants. Nous sommes pour des régulateurs européens. Contrôler nos inspecteurs des finances, envoyer nos superviseurs en Lituanie, ce n'est pas une mauvaise chose. La porosité nous a causé bien des problèmes par le passé. Continuez, Monsieur Fernandez-Bollo !

Les banques françaises contribuent au fonds de 55 milliards d'euros, mais aussi au fonds de régulation français et payent la taxe de risque systémique – qui va dans les caisses de l'État. Il faudra aménager cette situation au fur et à mesure que se met en place le système européen, sous peine de les mettre en danger vis-à-vis de la concurrence.

Olivier Guersent nous dit qu'il y a 30 méga-banques. En réalité, 120 banques ont des critères plus ou moins systémiques. Nous sommes assez informés pour savoir que les

banques régionales allemandes ne nagent pas toutes dans le bonheur. S'agit-il de 120 ou de 30 établissements ? Vous ne nous avez pas parlé des *eurobonds*. Le patron de la Société générale nous a dit la même chose sur le financement des 300 milliards d'euros. Vigilance !

M. Claude Raynal. – Quel est le poids du *shadow banking* ? Superviser 50 % des opérations est-il suffisant ? Monsieur Fernandez-Bollo, l'ACPR a-t-elle les moyens réels de remplir sa mission ? Est-elle en capacité de contrôler l'activité des quatre grandes banques françaises ? Ne faudrait-il pas pour ces banques un contrôle externe, avec des équipes permanentes, en plus de leur contrôle interne ? Leur faire confiance pour s'autoréguler, ce n'est plus superviser.

Nous retrouvons le débat entre croissance et risque systémique, entre risque plus ou moins acceptable et sur la compétition entre systèmes bancaires européen et américain. L'économie des banques est une partie de l'économie. Dans une économie mondialisée, ne faut-il pas des règles mondiales ? Le système français, qui peine à se mettre en place, n'est efficace que pour de petites structures. Et j'apprends que le système européen revient en arrière – Michel Barnier passe pour un révolutionnaire ! Ne devrait-on pas s'intéresser à ce sujet dans le débat sur le libre-échange entre l'Union européenne et les États-Unis ? Nous avons l'impression d'une disjonction entre économie réelle et système financier. Le système de supervision n'est pas à la hauteur.

M. Maurice Vincent. – Au-delà du *shadow banking*, je suis convaincu par la nécessité d'une régulation européenne, ne serait-ce qu'en raison de la taille des établissements bancaires. Quoiqu'inquiet des remises en cause de la régulation Barnier, je me demande si celle-ci impacterait la compétitivité des banques françaises. Monsieur Papiasse, vous dites que la crise bancaire n'a rien coûté au contribuable : Dexia a coûté 7 milliards d'euros, sans compter les 7 autres milliards de produits toxiques vendus aux collectivités territoriales, montant qui peut augmenter si les taux évoluent. Olivier Guersent parle de 13 % du PIB européen, chiffre impressionnant : pouvez-vous préciser les sous-jacents de votre calcul ?

Enfin, question annexe à Edouard Fernandez-Bollo : l'ACPR est-elle en mesure de renforcer l'information des consommateurs français, voire d'interdire les produits spéculatifs proposés aux ménages ?

M. Alain Papiasse. – Je n'ai pas compté Dexia, la considérant comme une banque franco-belge plutôt que française.

M. Maurice Vincent. – Le contribuable est français, pourtant !

M. Alain Papiasse. – D'autre part, ce n'est pas au titre de ses activités de marché ou de teneur de marché qu'elle a trébuché. C'est le cas de très peu de banques, au demeurant : RBS a été nationalisée du fait du rachat de la banque néerlandaise ABN Amro et d'un empilement de crédits structurés qui en faisait le principal acheteur de LBO français. La banque ayant entraîné la crise britannique est morte de crédits immobiliers adossés à des dépôts très courts sur-rémunérés, comme au XVIII^e siècle.

La finance parallèle est un sujet global sur lequel de nombreux travaux de la Commission européenne n'ont pas abouti. C'est, en creux, tout ce qui n'est pas bancaire : gestionnaires d'actifs, assureurs, fonds souverains, fonds de pensions, fondations. Que veut-on contrôler là-dedans ? Sans doute pas les fonds souverains du Golfe ou de Chine ; en revanche, les fonds généraux des compagnies d'assurance, qui ne sont pas régulés de manière

homogène en Europe, mériteraient de l'être. En Europe de l'Est et du Nord, les assurances vie ont garanti des rendements à 4 % ou 3,5 %, alors que les taux d'intérêt des instruments sous-jacents sont ceux des emprunts d'État à 0,5 %. Cela les amène à acheter des instruments plus risqués. Non régulé, sans prêteur en dernier ressort, ce secteur nous a fait trembler lors de la crise de la dette souveraine dans les pays du Sud. Si demain les rendements des dettes d'État sont très faibles, cela posera un problème : les assureurs devront soit baisser les rendements de l'assurance vie, ce que font les Français, soit engager leur solvabilité. Certains fonds de pension dégradent la qualité des actifs qu'ils achètent pour garantir du rendement. Dans un pays vieillissant comme l'Allemagne, les épargnants ne peuvent vivre de l'emprunt d'État à 0,3 %. Le risque de la finance parallèle, c'est que les bilans des plus grands gestionnaires d'actifs dépassent déjà ceux de groupes comme BNP Paribas.

M. Richard Yung. – Notre régulation ne sert donc à rien ?

M. Alain Papiasse. – Elle ne couvre qu'une petite partie du champ, laissant le reste en jachère. La prochaine catastrophe financière se produira certainement dans le monde non régulé.

Mme Michèle André, présidente. – Nous ne sommes pas étonnés.

M. Christophe Nijdam. – Je fais le même constat. Pour résoudre le problème, il faudrait couper le cordon ombilical avec les banques, notamment en ce qui concerne les *hedge funds* qui font aussi partie du *shadow banking*. Parmi les *asset managers*, BlackRock a une taille de capitaux gérés supérieure au bilan de la BNP ! Loin d'être l'ennemie de la croissance, la régulation est la base du retour de la confiance. C'est la dérégulation qui a entraîné cette crise d'ampleur historique dont nous n'arrivons pas à sortir. Quant aux eurobonds, je dirai avec un peu de cynisme que l'union bancaire a résolu le problème en créant des eurobanques : dès lors que les contribuables allemands sont mis à contribution pour sauver les banques espagnoles, il n'y a plus de problème. Enfin, on ne peut pas mettre un gendarme derrière chaque opérateur de marché. La filialisation est une bonne idée de sanction.

M. Olivier Guersent. – Monsieur Germain, notre dépendance aux marchés nous oblige à avoir une action procyclique. Nous sommes condamnés à remettre la maison en ordre au plus mauvais moment. L'idée de Michel Barnier est de mettre en place une régulation adéquatement calibrée pour que l'action soit au contraire contra-cyclique. Depuis quarante ans, nous faisons l'inverse, à la fois dans les finances publiques et dans le système financier : en période de croissance, entre 1995 et 2005, on parlait de « cagnotte », pas de rembourser la dette... En changeant de paradigme, nous retrouverons la puissance primaire des finances publiques et nous rétablirons la marge de manœuvre nécessaire à une action contra-cyclique. La crise est loin d'être finie, le pire est peut-être devant nous. Actuellement, le principal risque d'instabilité est l'absence de croissance. Cela tient à la mise en place d'une réglementation plus prudente, même si le ratio bancaire maximum est fixé à 33, alors qu'autrefois on considérait qu'un ratio à 15 était énorme. Le paquet Barnier doit être calibré. Il représente 40 réglementations européennes pour 412 règlements d'application. Nos superviseurs, par nature avertis au risque, ont essuyé le plus gros désastre de supervision de l'histoire. Ils se rachètent une conduite en serrant les boulons. Sans jeter le bébé de la stabilité avec l'eau du bain de la croissance, nous avons besoin d'engager un jugement politique sur la question, en choisissant d'accepter ou de modifier les règlements proposés, sous le contrôle du Parlement européen.

M. Édouard Fernandez-Bollo. – Monsieur Raynal, dans la loi française, l'agrément des filiales n'est qu'une première étape de la mise en place d'une surveillance rapprochée sur l'ensemble du système, filialisé ou pas. En nous offrant un niveau de granularité plus important, la loi française nous donne une arme supplémentaire.

En France, comme en Europe, nous avons fait le choix d'une supervision renforcée et plus intrusive, qui entre dans le détail. Nous avons besoin de moyens pour cela. Une supervision intrusive améliorera la calibration de la régulation. La préférence française pour le renforcement de la supervision explique sans doute que le *shadow banking* se soit moins développé dans notre pays qu'ailleurs. Plus de choses sont soumises à la régulation et à la supervision que nous opérons avec l'Autorité des marchés financiers.

Mme Michèle André, présidente. – Je vous remercie pour ces points de vue variés, pour les interrogations que vous avez suscitées, grâce auxquelles nous approfondirons notre réflexion.

La réunion est levée à 12 h 35.

Audition de M. Patrick de Cambourg, candidat proposé par le président de la République aux fonctions de président de l'Autorité des normes comptables

La réunion est ouverte à 13h30.

La commission procède à l'audition de M. Patrick de Cambourg, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président de l'Autorité des normes comptables, en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution.

Mme Michèle André, présidente. – En application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution, nous entendons Patrick de Cambourg, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président de l'Autorité des normes comptables (ANC). Le président de cette autorité appartient à un collège de seize membres. Son mandat est de six ans, renouvelable une fois. Cette audition est publique et ouverte à la presse. À son issue, nous procéderons au vote à bulletin secret. La commission des finances de l'Assemblée nationale vous ayant entendu dans la matinée, le dépouillement simultané sera réalisé immédiatement après notre scrutin. Avant les questions à venir, je vous laisse vous présenter et nous dire ce qui, dans votre parcours professionnel vous qualifie pour prendre la présidence de l'Autorité des normes comptables (ANC). Vous nous exposerez ensuite votre vision de cette jeune Autorité, issue de la fusion en 2009 du Conseil national de la comptabilité et du comité de la réglementation comptable. Je rappelle que l'ANC établit les prescriptions comptables générales et sectorielles que doivent respecter les personnes physiques ou morales soumises à l'obligation d'établir des comptes, donne un avis sur toute disposition législative ou réglementaire élaborée par les autorités nationales contenant des mesures de nature comptable, émet des avis et prises de position dans le cadre de la procédure d'élaboration des normes comptables internationales, veille à la coordination et à la synthèse des travaux conduits en matière comptable et propose toute mesure dans ces domaines.

M. Patrice de Cambourg, candidat proposé aux fonctions de président de l'Autorité des normes comptables. – C'est un honneur et un privilège d'évoquer devant

vous la normalisation comptable et ses enjeux. La matière, souvent considérée comme technique, revêt une dimension politique et sociétale : au-delà de la norme, il y a la réalité de l'entreprise et des hommes et femmes qui la composent. L'expertise, nécessaire, doit être exercée dans l'intérêt de tous. Nos échanges constituent un temps fort destiné à assurer le lien indispensable entre le travail du législateur et celui de l'ANC.

Je souhaite saluer la mémoire de Jérôme Haas, premier président nommé à la tête de l'ANC en 2010, décédé au printemps dernier. Son talent et ses convictions ont marqué la normalisation comptable en France et à l'étranger. Ses idées demeureront présentes dans tous les esprits. Après son décès, l'ANC a su faire face à l'éprouvante période d'intérim. Je rends hommage au président par intérim, au commissaire du gouvernement, aux membres du collège, au directeur général et à l'ensemble des collaborateurs qui ont fait preuve d'un engagement sans faille et de beaucoup de professionnalisme. Le travail accompli est de grande qualité.

Mes pensées vont enfin au cabinet Mazars dont les 800 associés ont considéré que mon éventuel passage vers la sphère publique, après quatre décennies consacrées à la création d'un cabinet international indépendant, correspondait à leur volonté de contribuer à l'intérêt général. Je les en remercie.

Mon *curriculum vitae* ayant été diffusé aux membres de la commission, je ne reviendrai pas sur les étapes de ma carrière. J'évoquerai plutôt les convictions, les principes d'actions et les méthodes de travail qui m'ont guidé dans l'exercice du métier d'auditeur et de conseil et qui m'inspirent dans l'exercice de la responsabilité entrepreneuriale et la contribution au service de l'intérêt général. Je vous prie de m'excuser par avance si mes références trouvent toutes leurs sources à la même origine en raison d'un parcours au service d'un seul projet, le développement international du cabinet Mazars.

Pour moi, la force de la vision est centrale dans toute entreprise : rien ne se fait sans vision claire de l'objectif à atteindre. Intuitive au départ, elle s'affine au fil du temps et des confrontations avec la réalité. L'objectif fonde le projet, il cristallise les énergies, il justifie et alimente la passion d'entreprendre. Vouloir créer à partir de l'économie française un acteur indépendant de l'audit et du conseil libre de sa culture, de son organisation, de sa décision n'était pas évident dans un monde qui ne nous attendait pas. La vision de la contribution, de l'utilité à long terme et, pour tout dire, de la nécessité de ce groupe a permis sa croissance : Mazars compte aujourd'hui 14 000 collaborateurs dans soixante-treize pays. Pareillement, inscrire la mission de l'ANC dans le cadre d'une vision partagée sera essentiel.

La mise en œuvre de la vision initiale requiert de la patience. Savoir garder le cap dans l'adversité est un facteur de succès dans la durée. La patience est une vertu cardinale dans la conduite de tout projet. Je crois également à la force du travail en équipe. Dans les disciplines fondées sur la production du savoir, la gestion des talents doit privilégier un mode d'organisation horizontal qui favorise la responsabilité, l'initiative, l'esprit de projet. Je conçois le rôle du dirigeant comme celui d'un chef d'orchestre, porteur de vision, un *primus inter pares* qui, sans rechigner à jouer son rôle, agit dans un cadre qui reconnaît à chacun sa place et valorise sa contribution. L'ANC sera ainsi, au quotidien, un catalyseur d'énergies.

Le travail en équipe suppose le dialogue, la transparence, la communication permanente. Les grandes équipes sont celles où il n'est plus nécessaire de se parler pour se comprendre... mais elles sont rares et il est préférable en général d'organiser le dialogue. Mon expérience au service de l'action publique – sur le sujet de la normalisation entre 1996 et

2006 puis à occasion de la loi de sécurité financière en 2003, enfin au sujet de la réforme européenne de l'audit – m'a appris que la capacité à écouter et convaincre au rythme de l'action politique est capitale dans la sphère publique. L'ANC est et sera plateforme de dialogue.

L'expertise technique est essentielle. Il est nécessaire d'être à la pointe du progrès, de se situer parmi les meilleurs de sa discipline, pour être respecté et entendu. Avoir une crédibilité de compétences doit être un souci constant de l'ANC.

L'action doit être située d'emblée dans une démarche internationale. La France a un rôle à jouer dans un monde multiculturel et multipolaire. Étudiant, résident à la cité universitaire, j'ai eu la chance de m'ouvrir à l'international dans un cadre de respect et de tolérance. Ayant œuvré à la création d'un groupe international, dont les activités hors France représente les trois quarts de l'activité, j'ai beaucoup voyagé. J'en ai acquis la conviction que si la France ne peut rien imposer, elle est incontournable par sa capacité à innover et à inspirer, sa force de persuasion lorsqu'elle est au meilleur d'elle-même, en accord avec la riche tradition issue des Lumières. Elle possède un savoir-être et un savoir-faire indispensables dans le monde d'aujourd'hui ; il convient de les faire fructifier. La dimension européenne, dans son inévitable complexité, est fondamentale. La France et l'Europe n'ont pas dit leur dernier mot, ni dans la normalisation comptable ni sur d'autres sujets. Pardon d'avoir puisé trop d'exemples à la même source : le projet Mazars a forgé des convictions qui peuvent contribuer à la dynamique que porte l'ANC.

Vous m'avez interrogé sur les enjeux de la normalisation comptable. Je ne viens pas devant vous avec une stratégie détaillée : ce serait prématuré et contraire à la méthode fondée sur le dialogue et la concertation que je viens d'exposer. Je vous présenterai quelques lignes de force sans revenir sur les missions de l'ANC qui ont été exposées tout à l'heure.

À une période de reflux européen succède une période de possible contribution de notre continent à la production des normes. Il est important de tirer les leçons du passé et de faire vivre les normes au niveau européen, qui a sa pertinence. Il ne s'agit pas de revenir sur les décisions bénéfiques et pragmatiques de 2002 mais de faire valoir ce que l'Europe a de meilleur en matière comptable, de fédérer la diversité et la richesse du continent. Il importe de réussir la réforme institutionnelle du Groupe consultatif européen pour l'information financière (*European Financial Reporting Advisory Group - Efrag*) et de faire en sorte que l'ANC contribue à ce succès. L'Union européenne a désormais un contrôle sur le processus technique et sur la gouvernance. L'occasion est excellente. En effet, le processus de convergence entre les normes européennes – *International Financial Reporting Standards (IFRS)* – et les normes américaines – *United States Generally accepted accounting principles (US Gaap)* – a eu les résultats que l'on sait : les États-Unis conservent leur souveraineté en matière comptable, ce qui n'exclut pas une fructueuse coopération.

Au niveau international, il convient de saluer la contribution exceptionnelle de l'*International Accounting Standards Board (IASB)* dans un monde qui a besoin d'un langage comptable commun. Les acquis sont considérables. Pour l'anecdote, je signale que René Mazars était présent en 1973 à Sydney pour le lancement de ce qui était alors une simple initiative de la profession comptable. Il convient maintenant, directement ou par l'intermédiaire de l'Europe, d'établir et d'entretenir des relations de confiance avec l'IASB afin d'opérer une co-construction des normes dans l'intérêt de tous, fondée sur le dialogue et le débat. Les questions des destinataires de l'information financière, de la primauté du bilan

sur le compte de résultats, de la place de la juste valeur (*fair value*), de l'interprétation des normes doivent être abordées en amont sans *a priori*.

L'enjeu national est essentiel car les règles comptables guident la préparation des comptes individuels dont on connaît l'importance économique, juridique, pénale et fiscale. L'ANC a été très active l'an dernier dans le domaine des normes privées, qu'il s'agisse de la nouvelle codification du plan comptable général à droit constant, des normes désormais codifiées applicables aux banques, aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) et, en partie, aux organismes de placement collectif immobilier (OPCI). Un gros travail reste à accomplir notamment dans le secteur des assurances, des associations sans but lucratif, des sociétés civiles de placement immobilier (SCPI). Il faut donc continuer à faire vivre la normalisation nationale en la mettant au service du développement économique. Les trois priorités doivent être, d'une part, de confirmer la crédibilité de compétence de l'ANC, d'autre part, de développer le dialogue avec toutes les parties prenantes et, enfin, de mener à bien une réflexion sur le cadre conceptuel de la normalisation avec une vision à moyen et long terme, étant observé que le principe de prudence doit être examiné au regard de l'intérêt général.

Un travail considérable doit être mené : IFRS 15, IFRS 9, assurances, contrats de location, rôle des modèles économiques et financiers, transposition de la réforme Solvabilité II et de la directive comptable. L'ANC doit jouer un rôle pivot en mobilisant les énergies et en renforçant ses équipes permanentes. L'ANC est une institution légère – une administration de mission disait-on il y a quelques années – qui trouve sa pertinence dans sa capacité à fédérer. Pour terminer, je soulignerai que les occasions de discuter avec le Parlement sont rares : j'en apprécie toute la valeur !

Mme Michèle André, présidente. – Ces auditions sont passionnantes pour nous. Je me réfère notamment à une table ronde organisée il y a deux ans en présence de Jérôme Haas, à qui je rends hommage, sur « les normes comptables au service de l'économie ». Les échanges avaient été vifs et fructueux. En écho, je vous demanderai : les normes comptables telles qu'élaborées aujourd'hui sont-elles au service de l'économie ? Où en est la réflexion sur la mise en œuvre des IFRS pour les PME ? Faut-il les rendre applicables aux PME qui ne font pas appel à l'épargne ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Vous avez effectué toute votre carrière au sein du cabinet Mazars, cabinet français présent dans soixante-dix pays. Est-ce selon vous un inconvénient ou un avantage pour l'exercice de fonctions à l'ANC ? Je réponds pour ma part en faveur de la seconde option, car cette ouverture internationale me semble précieuse.

Les normes comptables sont élaborées par un organisme privé. Sans avoir la prétention de légiférer sur tout, est-ce légitime ?

Quelles améliorations peuvent être apportées aux IFRS ? Ces normes ne sont-elles pas trop contraignantes pour les PME ?

M. Patrick de Cambourg. – Les normes ne doivent pas perturber le fonctionnement économique. Il est possible d'assurer une raisonnable neutralité si la normalisation se rapproche le plus possible de la réalité économique et traduit les transactions sans influencer les décisions des entrepreneurs. La norme peut-elle aller à l'encontre de l'intérêt économique général ? C'est arrivé en 2008 lorsque la valorisation à la juste valeur

n'appréhendait plus la réalité d'un marché qui n'était plus liquide. Les normes ont alors eu un effet pro-cyclique. Elles ont amplifié le problème. Veillons à ce que cela ne se reproduise plus. Les normes peuvent-elles devenir anti-cycliques ? Il convient de construire une zone de prudence pendant les périodes fastes pour faire face aux périodes plus difficiles.

S'agissant des IFRS applicables aux PME, il faut être prudent : ces normes sont complexes et, pour l'essentiel, produites en anglais. À mon sens, il serait prudent de ne pas ajouter trop de contraintes aux petites entreprises, notamment les micro-entreprises. Cela dit, de façon générale, je ne crois pas que les normes comptables constituent un facteur décisif dans la décision d'investir. En revanche, nous pourrions nous inspirer de certains éléments des IFRS pour mettre en place un référentiel français.

Je souscris naturellement à la conclusion d'Albéric de Montgolfier. Mon expérience internationale constitue selon moi un atout.

La création de normes par un organisme privé pose une question de souveraineté. De nombreux pays d'Europe continentale ne sont pas à l'aise avec ce modèle anglo-saxon. En 2002, au moment de l'adoption des IFRS par l'Union européenne, il a été dit qu'elles donneraient lieu à une homologation. Le débat s'est donc déplacé : faut-il homologuer en bloc ou au cas par cas ? À mes yeux, il est essentiel d'avoir une relation de confiance avec l'IASB et de travailler le plus en amont possible. Il est très délicat de remettre en cause après coup des textes qui ont donné lieu à de longs débats techniques et dont chaque terme a été pesé au trébuchet. Il faut participer à leur élaboration, c'est ce que j'appelle la co-construction. C'est un processus qui prend du temps. Il faut se rappeler qu'en 2002, l'Union européenne a choisi les IFRS pour éviter de se voir imposer les normes américaines, c'est-à-dire les normes nationales d'un autre pays. La Chine et l'Inde, notamment, ont le même souci que nous. Les normes anglo-saxonnes sont éminemment respectables mais ne sont pas nécessairement bonnes pour tous. Pour améliorer les IFRS, il faut partir du schéma conceptuel, replacer la mairie au centre du village, c'est-à-dire se poser la question de l'usage de l'information financière.

M. Michel Bouvard. – Vous êtes candidat à la présidence d'une autorité indépendante dont les travaux peuvent avoir pour conséquence de modifier l'assiette fiscale et donc d'influer sur la capacité du Parlement de définir le cadre de perception de l'impôt. Est-ce normal selon vous ? Comment comptez-vous prendre en compte les incidences fiscales de la normalisation comptable ? Vous avez évoqué les effets pro-cycliques des IFRS. Comment les corriger ?

M. Marc Laménie. – Vous avez successivement évoqué votre passion pour votre métier et l'importance de l'expertise technique. Comment envisagez-vous le pouvoir du législateur composé d'élus de proximité qui ne sont pas des experts financiers ? Comment améliorer la lisibilité des normes ?

Mme Michèle André, présidente. – Les règles comptables des entreprises publiques ne se distinguent de celles applicables aux entreprises privées qu'en raison des spécificités de leur action. L'ANC devrait-elle selon vous travailler en plus étroite collaboration avec le Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) ? Les meilleures normes du monde sont inutiles si elles ne sont pas fidèlement appliquées. Le scandale Enron a démontré que l'indépendance des certificateurs n'allait pas de soi. Les conditions de certification des grandes entreprises vous paraissent-elles satisfaisantes ? Avez-vous des améliorations à suggérer ?

M. Patrick de Cambourg. – Le Parlement a la main en matière fiscale. Les règles comptables peuvent modifier l’assiette fiscale, mais seulement jusqu’à un certain point. Il existe 170 points de différences entre le résultat comptable et le résultat taxable et je ne suis pas partisan d’accroître ces écarts. Certains pays ont fait le choix d’une déconnection totale mais cela ne correspond pas à notre tradition. La direction de la législation fiscale au ministère des finances participe aux travaux de l’ANC. Le dialogue est permanent. L’impact fiscal de toute nouvelle norme comptable est mesuré, ce qui est important pour éviter le dévoiement des principes fondamentaux de notre fiscalité.

Je partage votre diagnostic sur les effets des IFRS. Je crois beaucoup à la réflexion conceptuelle. La partie du compte de résultat évaluée aux valeurs de marché a été progressivement étendue mais les normalisateurs ont pris conscience qu’il était impossible de la généraliser. Nous revenons vers quelque chose de plus mesuré.

Je suis favorable à un dialogue renforcé avec le législateur. La matière comptable, qui est complexe, ne doit pas être enfermée dans un ghetto technique. J’ai lu qu’elle devenait « l’apanage d’organisations technico-rationnelles » : cela n’est pas souhaitable.

La complexité provient parfois moins des normes comptables que des transactions et opérations à enregistrer. La comptabilité est l’algèbre du droit et doit demeurer lisible. Elle a pour objet de transcrire la réalité économique. Simplifions les transactions.

Je ne suis pas un spécialiste de la comptabilité publique à ce stade mais je sais que le CNOCP présidé par Michel Prada comprend trois membres issus de l’ANC. Je crois qu’ils n’ont pu participer aux derniers travaux compte tenu de la vacance de la présidence de l’agence mais je veillerai dans l’avenir à assurer les liaisons nécessaires.

On a dit que le scandale Enron n’aurait pu exister sous l’empire des IFRS car le système européen se réfère à des principes qui pallient l’absence de normes, ce qui n’est pas le cas du système comptable américain. Aux États-Unis, quand il n’y a pas de règle, la liberté est totale ! Un journaliste, auteur d’un ouvrage sur le scandale Enron, m’a aussi écrit qu’il n’aurait pas eu de sujet de livre si Mazars avait été l’auditeur de l’entreprise... Les certificateurs ont un rôle fondamental. J’ai participé avec passion au débat européen sur la réforme de l’audit initiée par l’ancien commissaire européen Michel Barnier. Un certain nombre de concepts français tels que le co-commissariat aux comptes, qui assure une grande fiabilité, ont trouvé droit de cité au niveau européen, ce qui n’était pas gagné d’avance. Ce n’est pas tout à fait ce que nous voulions, mais certaines spécificités nationales françaises qui fonctionnent bien sont reprises au niveau international. C’est déjà un motif de satisfaction !

Mme Michèle André, présidente. – Nous vous remercions.

Vote sur la proposition de nomination du président de l’Autorité des normes comptables

La commission procède ensuite au vote sur la proposition de nomination du président de l’Autorité des normes comptables et au dépouillement simultané du scrutin au sein des commissions des finances des deux assemblées.

MM. Michel Berson et Philippe Dallier, secrétaires, sont désignés en qualité de scrutateurs.

Mme Michèle André, présidente. – Mes chers collègues, voici le résultat du vote :

- Nombre de votants : 25
- Blancs : 1
- Suffrages exprimés : 24
- Pour : 24
- Contre : 0

Ce vote sera agrégé à celui de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

La commission émet un avis favorable à la nomination de M. Patrick de Cambourg en tant que président de l'Autorité des normes comptables.

La réunion est levée à 14 h 31

COMMISSION DES LOIS**Mercredi 18 février 2015****- Présidence de M. Philippe Bas, président -***La réunion est ouverte à 9 h 30***Organismes extraparlimentaires - Désignations**

M. Philippe Paul est désigné comme candidat titulaire proposé à la nomination du Sénat pour siéger au conseil d'administration du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

M. Christophe-André Frassa est désigné comme candidat titulaire proposé à la nomination du Sénat pour siéger au conservatoire de l'Agence française d'expertise technique internationale. M. Michel Delebarre est désigné comme candidat suppléant.

Questions diverses

M. Jean-Pierre Sueur. – Une récente dépêche de l'Agence France Presse (AFP) sur la lutte contre le terrorisme a prêté à la commission des lois une position qui est seulement celle de certains de ses membres. Je demande au président de solliciter une mise au point afin qu'il soit précisé que les propos cités n'engagent pas la commission.

M. Philippe Bas, président. – Je remercie le président Sueur de m'avoir alerté au sujet de cette dépêche dont je n'avais pas eu connaissance. Son auteur m'a assuré qu'une rectification serait faite.

M. Christophe Béchu. – J'ai été avisé d'une réflexion sur la réforme de l'organisation, du financement et de la répartition territoriale de la médecine légale. L'agence régionale de santé (ARS) projeterait de supprimer les astreintes de nuit et de week-end, de substituer des médecins de ville aux médecins des centres hospitaliers universitaires (CHU) pour les levées de corps et les examens médico-légaux, ce qui complexifierait la recherche de la vérité et l'établissement de la preuve dans un certain nombre de cas. Une note non signée du ministère de la justice – que je tiens à votre disposition – détaille les moyens, bien faibles, qui resteraient à chaque CHU. Les services de médecine légale commencent à se mobiliser. Je souhaiterais une initiative officielle de notre commission auprès du ministère avant que des annonces ne soient faites.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie de cette information et me tiens à votre disposition pour saisir le ministère.

Audition de M. Jacques Toubon, Défenseur des droits

La commission procède à l'audition de M. Jacques Toubon, Défenseur des droits, pour la présentation de son rapport.

M. Philippe Bas, président. – J'accueille avec joie et intérêt M. Jacques Toubon qui nous présente son premier rapport d'activité comme Défenseur des droits.

M. Jacques Toubon, Défenseur des droits. – En juillet dernier, vous avez approuvé la proposition du Président de la République de me nommer au poste de Défenseur des droits. Je me réjouis d'être à nouveau devant vous huit mois plus tard pour vous exposer mon bilan et mes projets. Avec votre commission comme avec celle de l'Assemblée nationale, je souhaite instaurer une tradition de rencontres bi-annuelles car l'établissement de liens entre le Parlement et le Défenseur des droits constitue une condition essentielle de la réussite de la mission de l'institution. Je suis accompagné de Patrick Gohet, adjoint en charge de la lutte contre les discriminations et pour la promotion des droits, Geneviève Avenard, Défenseure des enfants, Claudine Angeli-Troccaz, adjointe, vice-présidente du collège chargé de la déontologie dans le domaine de la sécurité.

Notre rapport d'activité pour 2014 a été précédé par le dépôt, le 20 novembre 2014, à l'occasion de la journée internationale des droits de l'enfant, d'un rapport spécial sur la mise en œuvre de la convention internationale sur les droits de l'enfant. Je l'évoquerai brièvement. La France a enfin signé le troisième protocole additionnel de la convention qui donne aux enfants, à leurs familles et aux associations la possibilité de saisir le Comité des enfants de l'ONU. Je souhaite que ce droit devienne effectif rapidement grâce au vote d'un projet de loi de ratification. Une circulaire du Premier ministre de 2012 prévoit que l'étude d'impact sur chaque projet de loi examine la conformité de celui-ci au regard de la convention internationale des droits des handicapés et de la convention internationale des droits des femmes, mais non au regard de la convention internationale des droits de l'enfant. Cela constitue une erreur et une faute. Malgré les réserves françaises sur la conventionnalité en général, il est essentiel de prendre en compte les conséquences des textes sur les intérêts des enfants. Je déposerai dans quelques jours un rapport sur la mise en œuvre de la convention dans notre pays car le Défenseur des droits est l'instance chargée en France de surveiller son application.

Nous déposerons également un rapport de suivi sur les droits des handicapés à l'occasion du dixième anniversaire de la signature de la convention internationale qui leur est consacrée et du vote de la loi du 11 février 2005. Alors que nous avons été contraints de reporter l'entrée en vigueur de l'obligation d'accessibilité et que les agendas d'accessibilité programmée (Ad'Ap) permettant de proroger le délai pour effectuer les travaux de mise en accessibilité des établissements recevant du public sont en cours d'élaboration, il me semble que la commission des affaires sociales du Sénat devrait s'intéresser à ce sujet majeur pour notre société.

Notre rapport d'activité a été publié plus tôt cette année : il est déjà en ligne et est complété par une brochure d'une trentaine de pages. L'année 2014 aura été une année particulière, marquée par la maladie de Dominique Baudis, et par la vacance de son poste pendant quatre mois après son décès. J'ai été nommé le 18 juillet dernier. Je travaille avec une équipe renouvelée, j'ai nommé un directeur à la tête des quatre cents délégués territoriaux et

restructuré la direction de la promotion de l'égalité et de l'accès au droit, à la suite des observations de la Cour des comptes.

En 2014, le Défenseur des droits a enregistré un peu plus de 100 000 demandes ; 80 % d'entre elles, soit 73 500 dossiers, ont été confiés aux délégués territoriaux qui en ont traité 71 624. Parmi ces demandes, 80 % concernent la médiation avec un service public, 10 % les discriminations, 4 à 5 % les enfants et 1% la déontologie de la sécurité. Le nombre des dossiers de discriminations déposés chez nous a augmenté de 50 % sur l'année 2014 – ce qui contredit les prédictions des Cassandre sur les conséquences de la disparition de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE). Les demandes relatives aux droits des enfants ont doublé depuis 2010. Celles afférentes à la déontologie de la sécurité ont crû de 280 %, sur la même période ; cette croissance résulte en partie de la suppression du filtre parlementaire et de la possibilité d'une saisine directe mais traduit aussi une préoccupation nouvelle de nos concitoyens dans leurs relations avec les agents publics. Le Défenseur des droits s'est prononcé sur l'encadrement des contrôles d'identité et a souhaité concilier liberté de manifestation et nécessité du maintien de l'ordre public.

Nous renégocions actuellement une convention avec la Chancellerie sur l'accès au droit. Nous entretenons de très bonnes relations avec les tribunaux : l'an dernier, le Défenseur des droits a déposé des observations dans 90 procédures devant des juridictions aussi différentes que les tribunaux des affaires de sécurité sociale et la Cour européenne des droits de l'homme. Nos observations sont suivies dans plus de 70 % des cas. Très récemment nous avons obtenu gain de cause auprès de la formation de référé du Conseil d'État au sujet de l'absence de recours effectif contre les décisions d'expulsion des mineurs étrangers de Mayotte. La Cour de cassation a suivi l'avis que nous avions donné en faveur de l'application de la loi du 17 mai 2013 sur le mariage pour tous à un ressortissant marocain nonobstant les stipulations de la convention franco-marocaine.

Je veux aborder avec vous l'utilisation des tests osseux destinés à déterminer l'âge des mineurs étrangers isolés. Après la Haute Autorité de santé (HAS), le Comité consultatif national d'éthique et l'Académie de médecine, le Défenseur des droits s'est prononcé contre ces tests. Ils sont inadaptés et inefficaces : les comparatifs utilisés sont issus de banques de données américaines des années cinquante au contenu contestable. Les tests ne devraient intervenir que lorsque l'examen de la situation sociale et documentaire des mineurs présumés n'a rien donné ; en pratique, on y a recours d'entrée de jeu, en violation de la circulaire de 2013. Enfin, ces tests me paraissent indignes, comme le sont les dispositions du projet de loi sur le droit d'asile qui visent à rendre obligatoire un examen annuel pour vérifier que les filles réfugiées n'ont pas été excisées – ce qui conduirait à supprimer la protection dont jouit la famille. Ce sont des traitements inacceptables. Le Sénat a manifesté dans le passé son attachement au respect de la dignité de la personne humaine ; il lui revient de l'affirmer de nouveau dans le cadre de l'examen des projets de loi sur la santé et sur le droit d'asile.

En octobre dernier, c'est-à-dire avant les événements dramatiques du mois de janvier, le Défenseur des droits a pris une initiative destinée à la création d'une plateforme pour l'égalité et contre le racisme. Lors de sa venue en septembre dernier, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, M. Muiznieks, a constaté que les propos et comportements de rejet, d'exclusion, de haine se déchaînent en France. Je partage ce constat : des propos antisémites, xénophobes, contre les musulmans, les homosexuels, les femmes, qui jamais n'auraient été tenus il y a vingt ans sont aujourd'hui diffusés grâce aux nouvelles technologies. Nous assistons à un avachissement général. La société dérape. Nous devons essayer d'endiguer le phénomène. Pour ce faire, au-delà du plan gouvernemental contre le

racisme, de l'action de certaines communes, telles Toulouse, Bordeaux, Lille, j'ai lancé l'idée d'une contre-offensive de la société civile en partenariat avec une quarantaine d'entreprises dont Google et Facebook. Il faut tout de même souligner que des actions également nombreuses sont entreprises pour redresser la situation. Au nombre de celles-ci, les initiatives en faveur de l'enseignement des principes de droit issus de nos valeurs me paraissent particulièrement importantes – la profanation du cimetière de Sarre-Union témoigne qu'ils sont aujourd'hui largement méconnus... Laïcité, liberté d'expression, respect : nous devons expliquer comment ces indicateurs moraux pour la société sont traduits dans la loi et la Constitution. J'ai évoqué ce sujet avec Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'Éducation nationale. Le Défenseur des droits propose d'aider à la mise en place d'un tel enseignement. D'ores et déjà, à la suite d'une initiative de Dominique Versini, une expérimentation est conduite dans douze départements avec quarante volontaires du service civique : intitulée « *les jeunes ambassadeurs des droits des enfants* », elle a pour objet d'enseigner les droits des enfants dans les collèges et lycées. Ce dispositif devrait être étendu. Des articles du code pénal répriment le viol des sépultures – je les connais bien pour les avoir fait adopter lorsque j'étais président de la commission des lois – il faut les faire connaître et passer ainsi du terrain des valeurs et des concepts à celui de la pratique, c'est-à-dire du droit.

Les pages 153 à 163 du rapport exposent les propositions de réformes législatives faites par le Défenseur des droits en 2014 : seize sur vingt-trois ont été suivies. En 2015, nous serons amenés à travailler avec le Parlement sur le nouveau critère de discrimination selon le lieu de résidence, ajouté aux dix-neuf critères existants par la loi de février 2014 sur la politique de la ville. Nous sommes saisis de l'affaire des « bonnets d'âne » : des parents d'élèves se plaignent de ce que l'enseignement n'est pas assuré à Saint-Denis dans les mêmes conditions qu'à Paris, Rennes ou en Seine-et-Marne.

Les services publics de la santé, de l'éducation, de la sécurité peuvent être mis en cause dans les agglomérations comme dans les zones rurales. Il faut examiner le sujet.

Je terminerai avec quatre propositions et perspectives législatives sur lesquelles j'aimerais travailler en collaboration avec le Sénat. À la suite du rapport d'information de votre commission établi par Jean-René Lecerf et Esther Benbassa, une proposition de loi a été déposée au Sénat afin d'ouvrir la possibilité d'un recours collectif en matière de lutte contre les discriminations. Le Défenseur des droits a rendu un avis favorable le 31 octobre 2013. Une proposition du même type a été déposée à l'Assemblée nationale. Le ministère de la justice n'y est plus hostile et travaille sur la question. Elle mérite d'être examinée sans idéologie ni prévention. Nous ne cherchons pas à imiter le modèle américain.

La loi organique ayant institué le Défenseur des droits lui avait donné compétence pour connaître des faits de discrimination à l'exclusion des propos discriminatoires. Les injures racistes, elles, relèvent de la justice. Peut-être pourrait-on élargir le rôle du Défenseur aux injures racistes ?

L'Assemblée nationale a adopté un amendement au projet de loi vieillissement afin d'introduire un nouveau critère de discrimination à raison de la perte d'autonomie. La commission des affaires sociales du Sénat a émis des doutes sur l'efficacité et la qualité juridique de cette disposition. Une alternative excellente serait à mon sens d'amender la loi du 27 mai 2008 sur les discriminations en visant « toute forme de maltraitance liée à l'un des motifs visés au premier alinéa », ce qui donnerait au Défenseur des droits la possibilité de s'intéresser aux personnes enfermées dans leur maladie, ou physiquement, dans des établissements spécialisés. J'ai visité récemment un établissement d'hébergement pour

personnes âgées dépendantes (EHPAD) à Hasnon près de Saint-Amand-les-Eaux, qui comprend une section spéciale pour les handicapés âgés et les malades d'Alzheimer. Beaucoup de résidents sont sous tutelle. Il y a incontestablement de vrais problèmes. Vous feriez œuvre utile en améliorant le texte de l'Assemblée et en élargissant la compétence du Défenseur des droits.

Il conviendrait de remédier à certaines insuffisances de la loi organique relative au Défenseur des droits. Tout d'abord, il faudrait prévoir une protection contre les représailles pour toute personne qui saisit le Défenseur des droits d'une réclamation. Une immunité devrait également être envisagée pour l'ordonnateur et le comptable qui mettent en œuvre une recommandation en équité du Défenseur des droits. Ensuite, il serait bon de lever l'ambiguïté actuelle sur les possibilités d'intervention du Défenseur en cas de saisine parallèle du juge. Enfin, comme je l'ai déjà évoqué, il conviendrait d'élargir la compétence du Défenseur des droits en matière d'injures racistes et xénophobes.

Pour faire face à l'ensemble de nos missions actuelles et aux missions nouvelles que je viens d'envisager devant vous, nos moyens sont insuffisants. Notre budget est de 30 millions d'euros. Nous disposons de 220 agents à Paris et 400 délégués territoriaux, chiffres en baisse année après année. Le Parlement et le Gouvernement doivent donner au Défenseur des droits des moyens supplémentaires.

M. Philippe Bas, président. – La commission apprécie votre combativité au service de la défense des droits. Nous sommes sensibles au fait que vous n'envisagez pas votre mission comme l'addition de compétences autrefois dévolues à des institutions distinctes. Vous en avez une conception globale et vous êtes conscient de la responsabilité du Défenseur des droits face à une évolution de la société qui vous préoccupe. Avez-vous le sentiment d'une meilleure prise en compte par les services publics des droits des citoyens ? Le Défenseur des droits et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté ont signé une convention en 2011. Votre travail commun progresse-t-il utilement ? Êtes-vous souvent sollicité par le parquet pour émettre un avis dans le cadre de contentieux pour discrimination ? Nous avons plaidé pour un renforcement de l'effectif de vos délégués territoriaux. Est-il prévu que vous recrutiez ?

M. Christophe Béchu. – Je vous remercie de vous être prêté à l'exercice de l'audition avec enthousiasme. Je me félicite de votre position sur les tests osseux, dégradants et contraires à nos traditions. Et ils ne sont pas fiables, dites-vous... Mais par quoi les remplacer ? De nombreux droits découlent de la situation de minorité. Il est donc crucial de pouvoir déterminer si une personne est majeure ou non. L'effort d'accueil des mineurs étrangers isolés n'est pas équitablement réparti entre les départements, ce qui nuit à l'effectivité du droit. Sur le terrain, cela ne fonctionne pas.

Je ne crois pas que l'enseignement du droit aurait pu empêcher la profanation récente du cimetière de Sarre-Union. Nous avons surtout besoin d'autorité. Énoncer des droits de manière compassionnelle sans rappeler les devoirs qui les accompagnent est insuffisant et affaiblit le pacte républicain. Le rappel des règles communes par une personne investie de l'autorité doit être au cœur du projet éducatif.

L'anonymat généralisé sur internet favorise le déferlement des propos et insultes racistes. La violence des commentaires sur des sujets anodins interpelle. La méchanceté se déchaîne et elle est très douloureuse pour nos concitoyens qui sont visés. Il y a là un vrai sujet de société. Je vous souhaite beaucoup de courage dans votre lutte et dans le rappel au devoir

de fraternité. Je suis toutefois en désaccord avec l'élargissement de la compétence du Défenseur des droits aux injures racistes. À mon sens, il serait contre-productif de les soustraire à la justice.

L'examen des modifications de la loi organique est une bonne chose. La question des EHPAD constitue un vrai sujet, mais où devons-nous la traiter ? Je voudrais finir sur une note d'espérance. J'ai visité récemment un EHPAD dans lequel les pensionnaires étaient libres de leurs horaires. Plus de repas ou de coucher à heures fixes ! Leur état s'en était amélioré.

Mme Catherine Tasca. – Lors de l'audition qui a précédé votre nomination, vous paraissiez favorable à une fusion entre Défenseur des droits et Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Où en est-on ? Je rappelle que le Sénat s'est prononcé, par deux fois, contre la fusion entre Défenseur et Contrôleur.

Dans les EHPAD, le problème n'est pas la défense des droits mais les moyens : les effectifs sont notoirement inférieurs aux besoins. Une extension de vos compétences aurait-elle une utilité en ce domaine ?

M. Jean-Pierre Sueur. – Vos délégués, dans la région Centre Val de Loire, ne sont pas tous logés à la même enseigne : leurs conditions de travail sont meilleures dans les préfectures et sous-préfectures que dans les maisons regroupant diverses associations, où ils sont contraints de payer les timbres sur leur indemnité !

La saisine de la CNDS se faisait naguère par notre intermédiaire. À présent que le filtre des parlementaires a été supprimé, la nature des recours a-t-elle changé ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Quelle différence faites-vous entre lutte contre les discriminations et lutte pour l'égalité ?

M. Jacques Toubon. – Ce sont les deux côtés de la médaille.

M. Pierre-Yves Collombat. – La HALDE a, dans le passé, donné raison à un particulier qui contestait un refus de permis de construire. L'autorité a estimé que son mode de vie l'autorisait à construire dans ces lieux, inconstructibles pour toute autre personne... Il est des cas où la lutte contre les discriminations contredit la promotion de l'égalité ! C'est un sujet de fond. On parle de plus en plus de discriminations, de moins en moins d'égalité, notion qui figure pourtant dans notre devise républicaine.

M. Jean-René Lecerf. – Les statistiques portant sur la couleur de peau ou la religion sont interdites, or un rapport de l'Assemblée nationale indique que 60 % des détenus, en France, sont de culture musulmane. Je suis perplexe. Comment ce chiffre a-t-il été élaboré ? Il risque de renforcer les *a priori* dans notre société.

Vous savez que je travaille sur le sujet comme rapporteur pour avis du budget de l'administration pénitentiaire depuis dix ans. J'ai eu la surprise en visitant des prisons de retrouver à des postes éminents des agents dont la CNDS avait dénoncé le comportement. Tout le monde se moquait des avis rendus par cette instance ! Votre compétence va-t-elle plus loin ? Les chiffres de saisine du Défenseur, au titre de la déontologie de la sécurité, sont encourageants.

M. Jean-Jacques Hyst. – Je me suis réjoui de la nomination de M. Toubon comme Défenseur des droits. Je note qu'à l'époque, certains prédisaient que le regroupement des compétences allait avoir un effet catastrophique : il n'en est rien. La HALDE – et d'autres – payaient un loyer très élevé. Le regroupement des équipes sur un site unique est-il envisagé ? Il engendrerait des économies de structure.

Corriger la loi organique, oui, mais je suis hostile au transfert de la sanction des injures racistes au Défenseur qui s'occupe, lui, des discriminations. Il deviendrait un pseudo-juge ! Ne mélangeons pas tout, l'efficacité en souffrirait.

J'ai présidé un EHPAD pendant vingt-cinq ans ; j'ai assisté à des évolutions formidables. Bien sûr, il y faut des moyens. Quoi qu'il en soit, si l'on se met à considérer que tout établissement accueillant des personnes dépendantes est un lieu d'enfermement, où allons-nous ! Soyons prudents.

M. René Vandierendonck. – Je suis favorable à un approfondissement, non une extension, de vos compétences. Ce que le rapport du commissaire européen dénonce, concernant la France, ce sont les modalités concrètes de mise en œuvre de nos principes : l'État et les parquets, par exemple, ont complètement abandonné des questions comme la scolarisation des enfants Rom – qui pourraient être suivis par l'enfance en danger. Même chose pour la prostitution.

Ce sont les mêmes quartiers qui comptent le plus grand nombre de logements sociaux, reçoivent en masse les primo-arrivants de l'immigration, et accueillent les Roms. Cette accumulation, une vraie discrimination, devrait mobiliser prioritairement le Défenseur des droits.

Le commissaire européen – il est toujours utile d'écouter les avis extérieurs – s'interroge sur le grand nombre de Français du Nord-Pas-de-Calais dans les établissements belges pour personnes âgées ou handicapées. Nous savons pourquoi : moins cher, moins de normes... Il y a là quelque chose à faire.

Un mot de l'aide sociale à l'enfance. L'intérêt concret des enfants, c'est que les professionnels les plus expérimentés soient affectés là où les besoins sont les plus criants, où des familles entières attendent en vain des réponses. Or c'est le contraire qui se passe. Avant de prendre de nouvelles compétences, je suggère que vous vous saisissiez de ces questions.

M. Jean-Yves Leconte. – Comment appréhendez-vous les nouvelles dispositions légales touchant l'apologie du terrorisme ? Pensez-vous, comme moi, que la frontière de compétences entre le Défenseur des droits et le Contrôleur des lieux de privation de liberté doit être précisée ? Ne vous estimez-vous pas bloqué par le processus budgétaire et la réserve de précaution, qui vous imposent de mendier des fonds au Premier ministre ? La décision de la Cour de cassation relative au mariage pour tous, qui a été prise à un moment où l'application de la convention franco-marocaine était suspendue, vous semble-t-elle solide juridiquement ? Comment imposer vos décisions aux ministères ? Les prises de position, même fermes, ne servent pas toujours à grand-chose... enfin, le dispositif des délégués territoriaux sera-t-il développé ?

M. Jacques Toubon. – Je veux d'abord souligner deux évolutions favorables concernant la médiation avec les services publics. D'une culture de médiation factuelle, on est passé à une mise en œuvre des droits fondamentaux dans les relations entre les usagers et les

services publics. J'installerai à la fin du mois un comité de liaison des usagers du service public sur le modèle des huit comités qui existent déjà et concernent les représentants LGBT, les femmes, les handicapés... Rien de nouveau, cependant, puisque Hector Rolland, dit Spartacus, s'est intéressé aux usagers dès 1974. Aujourd'hui, lorsqu'un service est prévu par la loi, l'usager a des droits. Dans les grands services publics, chez EDF, GDF, aux finances, des services de médiation ont été créés ; un médiateur de l'énergie a été instauré, d'autres également. Voilà aussi pourquoi le nombre de saisines au Défenseur des droits n'augmente plus guère.

En revanche, nous travaillons avec le ministre Thierry Mandon sur la simplification. Nous participons au comité de pilotage. Cela me semble important : le RSA, par exemple, est issu en droite ligne de Kafka ! Autre souci : que la lutte contre la fraude ne soit pas dévoyée, car trop de personnes sont poursuivies alors qu'elles ont seulement demandé leurs droits. C'est une forme de déni.

Il avait été prévu, lorsqu'a été créé le Défenseur des droits, que le Contrôleur lui serait intégré à l'issue du mandat de M. Delarue. Cela ne s'est pas fait, le Parlement a au contraire voté la loi Tasca qui donne au Contrôleur plus de pouvoirs : fort bien. Les relations entre les deux institutions sont normales. La seule difficulté est pour l'usager, contraint de s'adresser aux deux. Un détenu des Baumettes envoie un courrier à Adeline Hazan et formule aussi sa réclamation auprès de notre délégué qui se rend sur place chaque semaine. Nous avons fait progresser les choses en matière de déontologie de la sécurité. Il serait judicieux d'inscrire dans la loi le droit pour un détenu à voir la vidéo utilisée à l'appui d'une procédure disciplinaire à son encontre ; c'est un minimum.

Qu'est-ce qu'un lieu d'enfermement ? Il faudrait y réfléchir collectivement. Un EHPAD n'en est certainement pas un ! Enfermement organique dans la maladie, enfermement juridique par la tutelle, n'impliquent pas l'enfermement physique. L'expérience de liberté des horaires que vous citez me semble très intéressante. Nous nous penchons sur le système des tutelles, comparant le nôtre et celui mis en œuvre chez nos voisins – les différences compliquent la situation des Français qui vivent dans des établissements belges – et nous avons rédigé une proposition d'amendement pour le projet de loi sur la santé. Lutter contre les discriminations passe aussi par une lutte contre la maltraitance – je salue les dispositions proposées par Alain Milon et votre commission des affaires sociales. L'insuffisance de moyens matériels et humains accroît bien sûr le risque de maltraitance.

Lutter contre les discriminations, promouvoir l'égalité : pour moi, il n'y a pas de différence. J'ai du reste renforcé un département intitulé « promotion de l'égalité et de l'accès aux droits ». Il y a trente ans, on se préoccupait d'égalité devant la loi ; aujourd'hui, d'égalité par la loi. Ainsi la promotion de l'égalité entre hommes et femmes passe par des dispositions contre la discrimination. La situation des femmes en zone rurale s'assimilait à un déni de droit, il fallait le prendre en compte. Je souhaite du reste que les délégués soient renforcés, quantitativement et qualitativement. Il y va de l'accès au droit. Ils seront 500 dès l'an prochain, mieux formés et recrutés dans des milieux professionnels plus divers.

La circulaire Taubira de 2013 sur les mineurs isolés étrangers a eu des effets concrets parce que dans le même temps, un fonds était doté de 10 millions d'euros. Cependant le Conseil d'État a partiellement annulé la circulaire. Le Gouvernement compte à présent revoir les critères de répartition, le Premier ministre l'a dit, et cela se fera par la voie législative : vous aurez l'occasion d'en débattre, Monsieur Béchu. Si les 10 millions d'euros sont reconduits, le travail accompli pendant un an et demi pourra reprendre, et M. Bartolone

n'aura plus à décider comme en 2011 une grève de l'accueil des mineurs étrangers. Le cloisonnement, d'un département à l'autre, est la conséquence de la décentralisation, mais rien ne justifie un traitement différencié. J'approuve la proposition de loi de Mmes Meunier et Dini créant un pilotage national de l'aide sociale à l'enfance.

Enseigner le droit, c'est enseigner les droits et les obligations, la notion de contrat, de responsabilité, y compris pénale. Oui, j'appelle de mes vœux une culture juridique de base. Le numérique, l'internet, posent effectivement problème pour la protection des droits fondamentaux. Le Conseil d'État a mené une étude, descriptive ; il faut aller plus loin, nous y travaillons. Le profilage informatique, qui ouvre la possibilité de messages publicitaires ciblés, devrait faire l'objet d'un encadrement législatif.

Le maintien de l'ordre n'est pas assuré chez nous par l'armée, comme c'est le cas aux États-Unis. J'organiserai prochainement une réunion avec mes homologues européens pour réfléchir à la doctrine en la matière. Déjà, je me suis prononcé en faveur d'un meilleur encadrement des contrôles d'identité. Il serait bon de dépasser le cadre de l'article 141 du code de l'organisation judiciaire, qui vise les recours pour mauvais fonctionnement de la justice, pour créer une catégorie de recours distincte.

M. Lecerf a raison de souhaiter un suivi des sanctions disciplinaires... Vous seriez parfaitement dans votre fonction de contrôle, dans les prisons, si vous interveniez après nous : je puis vous transmettre toutes les recommandations disciplinaires que nous formulons, afin que vous vérifiiez leur respect. Ce serait une collaboration utile.

M. Philippe Bas, président. – Excellente.

M. Jacques Toubon. – Nos équipes sont aujourd'hui réparties entre la rue Saint-Georges et la rue Saint-Florentin : cent personnes sur chaque site. Elles doivent, avec celles de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), être réunies en septembre 2016 sur 3 000 mètres carrés à Ségur-Fontenoy. Notre fonctionnement sera plus simple. Je ne saurais trop vous recommander de veiller au bon déroulement du projet.

Nous rencontrons des difficultés pour faire appliquer nos décisions. J'ai demandé il y a un an à M. Vidalies et Mme Touraine que les parents divorcés reçoivent deux cartes famille nombreuse SNCF, pour faciliter les trajets des enfants. Cela ne pose aucune difficulté, or rien n'a été fait ! Si vous pouvez m'aider en faisant passer le bon message, je vous en remercie d'avance.

M. Philippe Bas, président. – Merci à vous.

La réunion est levée à 11 h 10

COMMISSION MIXTE PARITAIRE**Mercredi 18 février 2015****- Présidence de M. Patrick Bloche, président -***La réunion est ouverte à 17 h 35.***Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la modernisation de la presse**

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de M. le Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse s'est réunie le mercredi 18 février 2015 à l'Assemblée nationale.

La commission a procédé à la nomination de son bureau, qui a été ainsi constitué : M. Patrick Bloche, député, président, Mme Catherine Morin-Desailly, sénatrice, vice-présidente.

La commission a également désigné M. Michel Françaix, député, M. Philippe Bonnecarrère, sénateur, comme rapporteurs respectivement pour l'Assemblée nationale et le Sénat.

M. Patrick Bloche, député, président. - Je souhaite la bienvenue à nos collègues sénateurs, en formant le vœu que notre présente réunion, à l'image de celle qui nous a rassemblés, il y a un peu plus d'un mois au Sénat, sur le projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de la propriété littéraire et artistique et du patrimoine culturel, nous permette de rédiger un texte commun, à la fois ambitieux et cohérent.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Je vous remercie, monsieur le président, et partage votre souhait. Le contexte dramatique créé par les attentats de Paris et de Copenhague donne aux principes de liberté de la presse, de liberté d'expression et de pluralisme des médias, que la proposition de loi tend à conforter, une résonance exceptionnelle. Je veux à cet égard saluer la grande qualité des propositions initiales de M. Michel Françaix, des travaux de l'Assemblée et de ceux du Sénat, qui, dans un climat constructif et consensuel, ont considérablement enrichi le texte dont nous débattons aujourd'hui.

M. Philippe Bonnecarrère, sénateur, rapporteur pour le Sénat. - La proposition de loi déposée par M. Michel Françaix nous offre en effet l'occasion de confirmer notre profond attachement à l'existence d'une presse forte et indépendante. Sur les trois grands thèmes qu'elle aborde, deux me paraissent pouvoir faire l'objet d'un rapide consensus entre les deux chambres.

S'agissant, en premier lieu, des dispositions relatives à la distribution de la presse écrite rassemblées dans le titre Ier, je pense que notre proposition de confier l'homologation des barèmes à l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP), après avis du président du Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP), ne soulève pas de

difficulté particulière. Je relève d'ailleurs qu'elle a recueilli l'assentiment de tous les acteurs concernés.

Il me semble que nous pourrons tout aussi rapidement nous entendre sur les innovations introduites dans le titre III relatif au soutien à la presse. À côté du statut d'entreprise solidaire de presse, créé par l'Assemblée, c'est en effet à l'unanimité que le Sénat a adopté trois nouvelles mesures :

- la première introduit, à l'initiative du sénateur David Assouline sous-amendée par le Gouvernement, une réduction d'impôt pour la souscription au capital d'une entreprise de presse ;

- la deuxième conforte le dispositif d'aide à la presse existant en élargissant, sur proposition de notre commission de la Culture, le champ d'action des fonds de dotation au soutien à la modernisation de la presse ;

- la troisième – dite « amendement Charb » – transcrit dans la loi, comme le demandaient notamment les groupes Communiste, Républicain et Citoyen (CRC) et Union pour un mouvement populaire (UMP) du Sénat, la défiscalisation des dons émanant de particuliers effectués au bénéfice d'associations ou de fonds de dotation exerçant des actions concrètes pour le pluralisme de la presse d'information politique et générale, dont la pratique repose aujourd'hui sur un rescrit fiscal.

En revanche, je devine que quelques discussions seront nécessaires avant que nous nous accordions sur les dispositions que le Sénat a insérées dans le titre II, consacré à l'Agence France-Presse (AFP).

Je rappelle que si la Haute assemblée a souscrit à certains apports de l'Assemblée nationale – l'application de la parité, le renforcement de la représentation du personnel et l'introduction de personnalités qualifiées dans le conseil d'administration de l'Agence –, elle a toutefois souhaité préciser que, pour refléter la vocation internationale de ses missions, au moins trois de ces personnalités qualifiées puissent justifier d'une expérience significative au niveau européen et international.

De manière plus décisive, nous avons voulu renforcer la gouvernance de l'AFP, dont le fonctionnement du conseil d'administration nous est apparu très perfectible. À cette fin, nous avons proposé d'instituer une nouvelle instance de contrôle, dénommée « commission de surveillance », regroupant les actuels conseil supérieur et commission financière, renommés respectivement « comité de déontologie » et « comité financier ». Nous avons en effet estimé que l'AFP ne dispose pas d'une gouvernance à la hauteur des défis, concurrentiels et financiers, auxquels elle est confrontée. L'Agence n'a pas d'« actionnaire » au sens strict, puisqu'elle ne possède pas de capital et que l'État ne peut jouer ce rôle, ne siégeant pas au conseil d'administration pour d'évidentes raisons de crédibilité internationale des activités de l'Agence et ne pouvant plus lui apporter des aides financières proscrites par le droit européen.

Or, dans le même temps, l'AFP s'engage sur un important programme financier, via la filiale de moyens récemment créée qui pourra emprunter jusqu'à 26 millions d'euros et ce malgré des résultats financiers qui demeurent dégradés. Nous avons donc estimé urgent de créer un lieu où la stratégie de l'entreprise serait exposée, examinée et contrôlée, en nous

inspirant du modèle appliqué avec efficacité depuis près de deux siècles par la Caisse des dépôts et consignations.

M. Michel Françaix, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. -

Comme vient de le rappeler le rapporteur pour le Sénat, la proposition de loi comporte trois parties. La première, relative à la régulation du système de distribution de la presse, a été modifiée par le Sénat dans un sens auquel nous pourrions nous rallier entièrement, à quelques détails près. La troisième partie, qui crée le statut d'entreprise solidaire de presse d'information, a été enrichie au Sénat, en écho aux événements tragiques du début de cette année, qui ont mis en exergue l'absolue nécessité de soutenir la presse à but non lucratif. Nous sommes favorables à deux des dispositifs fiscaux ainsi introduits, le troisième étant semble-t-il plus complexe à mettre en œuvre. Nous devrions toutefois sans peine parvenir à un accord sur ces articles, qui ne concentrent pas l'essentiel de nos divergences.

Demeure la question de la gouvernance de l'AFP. J'ai tenté, dans le cadre d'un récent rapport consacré à l'AFP, de trouver des solutions pour remédier aux difficultés que connaît l'Agence et qui menacent son existence même. En effet, contrairement aux autres agences de presse internationales qui, également confrontées à de lourdes difficultés, ont dû consentir un certain nombre d'efforts, l'AFP a le mérite de ne pas avoir procédé à des licenciements massifs pour faire face à la crise. Mais elle se trouve aujourd'hui dans une situation très délicate. Il semblerait que la proposition que j'avais faite de création d'une filiale aboutisse, même si elle n'est pas entièrement satisfaite en l'absence de capital investi : l'AFP devra rembourser un prêt, certes consenti à des taux *a priori* acceptables par la Caisse des dépôts et consignations, mais, dans la mesure où l'AFP ne dégage pas de bénéfices et enregistre même des pertes, cette solution tendra, je le crains, à aggraver encore sa situation financière *in fine*.

Sur les problèmes liés à la gouvernance de l'AFP, nous partageons, M. le rapporteur Bonnacarrère et moi-même, la même analyse. Par le passé, le conseil d'administration de l'AFP n'a jamais réellement joué son rôle. Les batailles qui ont lieu depuis vingt ans entre les présidents-directeurs généraux successifs et le personnel n'ont pas permis de répondre aux questions relatives à l'avenir de l'AFP, à ses clients ou à son projet. Il a donc fallu faire évoluer la composition du conseil d'administration. La priorité a toujours été donnée aux acteurs nationaux ; c'est pourquoi je me félicite de l'initiative du Sénat consistant à prévoir la présence de personnalités à l'expérience internationale confirmée.

Je suis toutefois plus optimiste que M. le rapporteur Bonnacarrère au sujet du conseil d'administration rénové, tel que nous l'avons souhaité, mais aussi plus pessimiste que lui en ce qui concerne la commission de surveillance proposée par le Sénat et qui ne serait jamais qu'issue de la fusion de deux instances qui n'ont jamais correctement fonctionné. Le conseil supérieur de l'AFP ne s'est jamais considéré comme étant investi de compétences fortes ; la commission financière a su jouer son rôle de temps à autre, mais de manière insuffisante. J'émet en outre quelques doutes sur la constitutionnalité même de l'opération consistant à fusionner ces deux instances, dont l'une est une autorité administrative indépendante.

Mieux vaut, à mon sens, renforcer le rôle de ces deux instances, et permettre ainsi au conseil supérieur de s'intéresser à d'autres questions qu'aux seules thématiques déontologiques. L'AFP doit demeurer, comme elle l'est depuis 1957, indépendante de l'État et des puissances économiques. S'il faut donner plus de pouvoirs à ces organes, il faut aussi continuer à garantir son indépendance.

M. Christian Kert, député. - Le souci principal de l'AFP réside, à mon sens, dans sa situation financière très dégradée. En dépit de toutes les modifications que pourra introduire le présent texte sur la gouvernance de l'AFP, le problème du financement demeurera. S'il faut effectivement réformer son système de surveillance, nous devons aussi recommander que soit réglé ce problème de fond.

M. David Assouline, sénateur. - Cette proposition de loi, qui répond à plusieurs situations de crise, nous permet de progresser sur diverses questions relatives à l'avenir de la presse et d'être assez optimistes.

Concernant l'AFP, j'ai, dans un premier temps, soutenu en commission de la Culture l'analyse et la proposition de notre rapporteur sur la fusion du conseil supérieur et de la commission financière. Je suis néanmoins revenu sur ma position en séance publique, en raison d'un doute sur la sécurité juridique du dispositif ainsi mis en place.

Afin de permettre à l'AFP de mieux fonctionner, il a été proposé par l'Assemblée nationale de renforcer son conseil d'administration, notamment par la présence de cinq personnalités qualifiées. Il conviendrait, en outre, que l'organe déontologique qu'est le conseil supérieur, comme la commission financière, soient renforcés, une telle solution étant, à mon sens, préférable à la création d'une nouvelle instance qui fusionnerait ces deux structures.

Mme Christine Prunaud, sénatrice. - Le groupe Communiste, Républicain et Citoyen du Sénat s'est opposé à la création d'une nouvelle entité et préfère renforcer les structures existantes, avec un conseil d'administration qui remplisse réellement son rôle.

M. Franck Riester, député. - Je souscris tout à fait aux propos de notre collègue Christian Kert. Il y a manifestement des problèmes de gouvernance et des difficultés financières. L'objet de la proposition de loi est de rééquilibrer le conseil d'administration en modifiant sa composition, notamment en donnant un poids inférieur aux éditeurs.

Il ne faudrait cependant pas qu'en souhaitant renforcer la surveillance, on en arrive à créer des contre-pouvoirs tels que la direction serait placée dans l'incapacité de prendre les décisions de gestion qui s'imposent. L'existence de trois instances – un conseil d'administration, un conseil supérieur et une commission financière – disposant de prérogatives renforcées pourrait empêcher toute prise de décision. Or, les difficultés actuelles sont en partie dues à l'étroitesse des marges de manœuvre des PDG successifs, dans l'incapacité de prendre des décisions pourtant nécessaires, notamment en matière de tarification.

Si les dispositifs de surveillance sont renforcés, nous serons certes davantage informés des difficultés, mais encore faudrait-il veiller à laisser à la direction les moyens de les résoudre.

M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur du Sénat. - Aujourd'hui, le président-directeur général de l'AFP est seul à prendre des décisions, le conseil d'administration étant pour ainsi dire diaphane.

C'est donc un homme seul qui vient de prendre la décision de constituer une filiale de moyens ayant vocation à emprunter quelque 26 millions d'euros, que l'AFP ne pouvait emprunter, compte tenu de sa situation. C'est un homme seul qui va décider des 30 millions d'euros d'investissements à réaliser. Une telle situation s'apparente à « un fusil à

un coup » : si les investissements sont efficaces et réussissent, l'AFP assurera son avenir, mais, dans le cas contraire, l'Agence se retrouvera fortement endettée, avec des capitaux propres négatifs. Conformément à l'accord passé entre le Gouvernement et la Commission européenne, l'État ne pourra pas lui venir en aide, puisqu'il n'a ni la possibilité d'offrir des garanties, ni celle d'apporter du capital. La marge de manœuvre liée à la rémunération de missions d'intérêt général par le biais de contrats d'abonnements, qui représentaient plus de 120 millions d'euros par an, fait aujourd'hui l'objet d'une comptabilité séparée.

Il n'existe que deux modes de gestion possibles : soit un conseil d'administration et un PDG, soit un directoire et un conseil de surveillance. Prenons le premier mode de gestion. Le conseil d'administration de l'AFP est extrêmement faible. Pour le renforcer, il faudrait à mon sens aller plus loin que ce que propose le rapporteur, M. Michel Françaix, et faire en sorte que ses membres soient désignés de manière tout à fait autonome. Dans le texte proposé, le mandat de l'actuel PDG est prolongé de trois à cinq ans. Nous nous sommes rangés au principe de l'application immédiate de cette disposition et à l'absence de vote préalable de confiance pour cette prolongation. Mais dans la configuration qui se dessinerait avec un tel mode de gestion, l'AFP serait dotée d'un PDG sans un véritable conseil d'administration, sachant que la loi de 1957 ne donne pas à ce dernier le pouvoir de révoquer le PDG.

C'est la raison pour laquelle nous avons proposé d'aller vers un système de directoire et de conseil de surveillance, le conseil d'administration pouvant aujourd'hui être considéré comme une sorte de directoire accompagnant le PDG.

Il me semble assez paradoxal d'autoriser un homme seul, quelles que soient ses qualités personnelles, à emprunter 26 millions d'euros et à investir plus de 30 millions d'euros, sans aucun contrôle et sans qu'il soit exigé de lui la présentation d'un quelconque « *business plan* ». C'est précisément pour cela que nous avons besoin de renforcer la gouvernance de l'AFP, mais aussi de permettre à chacun de jouer son rôle et d'être en mesure de rectifier les erreurs de trajectoire.

M. Michel Françaix, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - L'AFP est dans une situation difficile au même titre que toutes les agences internationales dans le monde. Notre choix, contrairement aux Britanniques ou aux Américains, de conserver le statut de l'agence, au nom de l'exception culturelle, a un coût indéniable.

Nous sommes aujourd'hui tous d'accord sur le fait qu'il faut faire évoluer la gouvernance. Il n'est par exemple pas normal que l'on puisse aujourd'hui être à la fois membre du conseil supérieur et du conseil d'administration. Quand on me dit que je ne vais pas assez loin, encore faudrait-il regarder d'où l'on vient...

Nous souhaitons qu'au sein du conseil supérieur siègent désormais deux parlementaires qui pourront intervenir dans la désignation des cinq personnalités qualifiées prévues au sein du conseil d'administration.

Au total, un conseil d'administration renforcé et le maintien du conseil supérieur et de la commission financière, aux compétences également renforcées – nous sommes prêts à avancer sur ce point – ont notre préférence. Vous avez, je crois, fait des propositions qui me paraissent intéressantes.

M. Patrick Bloche, député, président. - Je rappelle que la loi du 10 janvier 1957 portant statut de l'AFP ne limite pas le conseil supérieur à un rôle uniquement déontologique. Les obligations de l'AFP, posées à l'article 2 de cette loi et dont le conseil est, en application de son article 3, chargé de veiller au respect, sont au nombre de trois : l'AFP doit non seulement ne tenir compte d'aucune influence ou considération de nature à compromettre l'exactitude ou l'objectivité de l'information, mais aussi « *développer son action et parfaire son organisation en vue de donner aux usagers français et étrangers, de façon régulière et sans interruption, une information exacte, impartiale et digne de confiance* » et « *assurer l'existence d'un réseau d'établissements lui conférant le caractère d'un organisme d'information à rayonnement mondial* ». Il appartient au conseil supérieur de sortir de son rôle strictement déontologique pour exercer celui que les rapporteurs souhaitent lui voir jouer.

La commission mixte paritaire passe ensuite à l'examen des articles restant en discussion.

EXAMEN DES ARTICLES

Titre I^{er}

Dispositions relatives à la distribution de la presse

Article 1^{er}

Homologation des barèmes des messageries par le Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP)

M. Patrick Bloche, député, président. - Sur l'article 1^{er}, la commission est saisie de deux propositions de rédaction n° 1 et n° 2, présentées par M. Michel Françaix, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

M. Michel Françaix, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - La première proposition est rédactionnelle tandis que la seconde vise à enserrer dans un délai d'un mois la transmission à l'ARDP de l'avis du président du CSMP, afin de permettre à l'ARDP d'en disposer en temps utile.

M. Philippe Bonnecarrère, sénateur, rapporteur pour le Sénat. - Les deux propositions de rédaction me conviennent.

Les propositions de rédaction n° 1 et 2 sont adoptées.

La commission mixte paritaire adopte l'article 1^{er} dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 5

Faculté pour l'ARDP d'auditionner le président du CSMP ou tout expert extérieur

Conformément à la recommandation des deux rapporteurs, la commission mixte paritaire adopte l'article 5 dans la rédaction du Sénat.

*Article 6***Régime financier de l'ARDP**

M. Michel Françaix, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - La proposition de rédaction n° 3 corrige une erreur de référence.

M. Philippe Bonnecarrère, sénateur, rapporteur pour le Sénat. - Avis favorable.

La proposition de rédaction n° 3 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 6 dans la rédaction issue de ses travaux.

*Article 6 bis***Entrée en vigueur du nouveau régime financier de l'ARDP**

Conformément à la recommandation des deux rapporteurs, la commission mixte paritaire confirme la suppression de l'article 6 bis.

*Article 9***Faculté pour l'ARDP de réformer les décisions du CSMP**

Conformément à la recommandation des deux rapporteurs, la commission mixte paritaire adopte l'article 9 dans la rédaction du Sénat.

TITRE II**DISPOSITIONS RELATIVES À L'AGENCE FRANCE-PRESSE (AFP)**

M. Michel Françaix, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Il me semble qu'il serait opportun d'examiner ensemble les articles 11 A et 11 afin de mieux établir le compromis possible entre nos deux assemblées, mon accord à la proposition du rapporteur pour le Sénat pour l'article 11 A dépendant de l'accord du Sénat sur mes propositions pour l'article 11.

M. Philippe Bonnecarrère, sénateur, rapporteur pour le Sénat. - Notre débat porte en effet sur la complémentarité des rédactions que nous proposons pour les articles 11 A et 11.

M. Michel Françaix, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Nous pourrions peut-être commencer par aborder ce sur quoi nous sommes d'accord. Pour ma part, j'accepte la fréquence de réunion du conseil supérieur telle qu'elle est proposée par le Sénat, au minimum deux fois par an, de même que celle du conseil d'administration de l'Agence, au minimum quatre fois par an, ainsi que la présence au sein du conseil d'administration de cinq personnalités qualifiées, dont au moins trois possèdent une expérience significative au niveau européen et international. Il nous faut maintenant trouver le moyen de renforcer les deux organes que sont le conseil supérieur et la commission financière, sans que ce renforcement ne se fasse au détriment du rôle que doit désormais tenir le conseil d'administration.

M. Philippe Bonnacarrère, sénateur, rapporteur pour le Sénat. - Vous me conduisez à présenter dès maintenant mes propositions. Nous sommes d'accord sur les mêmes points. Il me semble qu'on ne peut pas aller plus loin que ce qu'ont déjà fait nos deux assemblées pour renforcer le conseil d'administration, à moins de s'engager sur une autre voie consistant à rechercher des modes de désignation complètement différents des personnalités qualifiées, en essayant de recourir à des mécanismes d'indépendance qui soulèveraient d'autres problèmes et des oppositions fortes, comme l'ont d'ailleurs montré les débats à l'Assemblée nationale.

Faut-il ou non une commission de surveillance ? Soit vous suivez le Sénat et acceptez que soit instituée une commission de surveillance s'inspirant de certaines caractéristiques de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations. Je ne pense pas que cela soulève de problèmes juridiques puisque cette commission, issue de la fusion des deux autorités indépendantes actuelles que sont le conseil supérieur et la commission financière, serait également indépendante. Je note, d'ailleurs, que personne ne s'est interrogé sur l'indépendance de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts, dont l'origine remonte à 1818... Soit vous considérez que le Sénat a raison de penser qu'il faut prendre des garanties en matière de gouvernance et donc élargir le champ d'application de l'article 2 de la loi du 10 janvier 1957 qui, comme le remarquait le Président Patrick Bloche, fonde le rôle du conseil de surveillance.

Pour aboutir à une solution de compromis, je vous propose une nouvelle rédaction de l'article 11 A : il s'agit de la proposition de rédaction n° 7. Nous pourrions renoncer à la fusion du conseil supérieur et de la commission financière au sein d'une nouvelle commission de surveillance, à la condition de « muscler » les missions du conseil supérieur ainsi maintenu en lui attribuant les compétences que le Sénat souhaitait confier à la commission de surveillance. Il s'agit notamment de lui donner le pouvoir de s'exprimer sur la stratégie de l'AFP. L'architecture de la loi du 10 janvier 1957 serait ainsi respectée, comme le souhaitait le Président Patrick Bloche.

Dans la rédaction que je vous propose, le conseil supérieur donnerait un avis sur le contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'Agence France-Presse, présenté par le président-directeur général, ce qui lui permettrait en particulier de défendre les moyens nécessaires aux missions de l'Agence face à ses financeurs publics. Il pourrait également adresser au président-directeur général des observations sur la stratégie de l'Agence, observations qui n'ont pas de caractère obligatoire, ce qui devrait satisfaire M. Riester... Le conseil serait en outre consulté avant toute décision stratégique pour l'Agence France-Presse. Le président-directeur général lui donnerait tous les documents et renseignements utiles pour l'exercice de ses missions et répondrait à ses convocations pour rendre compte de l'activité, de la gestion et de l'indépendance de l'AFP. Le conseil supérieur pourrait décider de rendre ses avis publics. Enfin, un rapport serait remis par le conseil supérieur au Parlement chaque année, rendant compte de la situation économique, financière et sociale de l'Agence, ainsi que du respect de l'indépendance et de la déontologie de celle-ci.

Cette rédaction permet d'articuler la position de l'Assemblée, telle qu'elle a été présentée par le rapporteur Français, avec le suivi de la stratégie du président-directeur général de l'Agence, à défaut d'établir un véritable contre-pouvoir, comme le souhaitait le Sénat.

M. Michel Français, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Je voudrais rappeler que le conseil supérieur, qui comprendra désormais deux parlementaires

parmi ses membres, dispose du droit de révocation du président-directeur général. Nous avons donc peut-être moins à nous interroger sur l'absence de pouvoir de ce conseil que sur son possible manque de volonté de l'exercer.

M. Philippe Bonnacarrère, sénateur, rapporteur pour le Sénat. - À l'article 11, il me semble important de maintenir que le conseil supérieur élit son président, la loi de 1957 attribuant de plein droit cette fonction au conseiller d'État qui en est membre. Muscler le conseil supérieur me semble impliquer qu'un parlementaire, par exemple, puisse le présider et non systématiquement un conseiller d'État, alors même que nous avons échoué à obtenir du Gouvernement que ce dernier soit encore en activité...

M. Patrick Bloche, député, président. - À cet égard, je signale que la proposition de rédaction de M. Michel Françaix pour l'article 11 fait disparaître la possibilité de désigner au conseil supérieur et à la commission financière des membres honoraires dans leur corps d'origine... Nous fréquentons régulièrement, dans de nombreuses instances, des conseillers d'État ou de la Cour des Comptes honoraires. Toutefois, dans le cas de l'AFP, des membres en activité et proactifs au nom de leurs institutions seraient particulièrement bienvenus. Sinon pourquoi ne pas aller plus loin et désigner des parlementaires honoraires ? Cette suppression de l'honorariat me convient donc, à titre personnel, parfaitement.

M. Michel Françaix, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Il nous est effectivement et paradoxalement demandé de pouvoir désigner des membres fonctionnaires honoraires, tout en souhaitant une plus grande efficacité et un plus grand volontarisme. Je suis certes sensible à la question des effectifs des corps concernés, mais leur demande n'en demeure pas moins irritante.

M. Philippe Bonnacarrère, sénateur, rapporteur pour le Sénat. - J'ai constaté, comme M. Michel Françaix, que les présidents de ces hautes institutions souhaitaient conserver une totale maîtrise de la gestion de leurs ressources humaines.

M. David Assouline, sénateur. - Je suis d'accord avec vous sur ce point. Il reste pour moi des interrogations sur deux autres sujets. Pourquoi le conseil supérieur donnerait-il un avis *a posteriori* sur le COM de l'AFP, après sa discussion avec l'État ? Si le Parlement a légitimement le droit de donner un avis sur le COM, je ne vois pas pourquoi une instance de gouvernance de l'AFP aurait à se prononcer sur un contrat qu'elle n'aurait pas la faculté de remettre en cause, un avis négatif émis par elle ne pouvant que fragiliser l'engagement du président-directeur général qui l'a signé.

S'agissant du président du conseil supérieur, je suis pour ma part radicalement opposé à l'idée qu'il puisse s'agir d'un parlementaire. Il ne doit pas y avoir d'ambiguïté sur l'interprétation de l'indépendance de la presse vis-à-vis du pouvoir politique, quelle qu'en soit la forme. Il me semble normal que des parlementaires soient membres du conseil supérieur, mais pas qu'ils le président, alors même que ses pouvoirs sont renforcés par vos propositions. C'est une question de principe qu'il me semble essentiel de relever.

M. Philippe Bonnacarrère, sénateur, rapporteur pour le Sénat. - Si je suis d'accord avec la proposition de rédaction de M. Michel Françaix pour l'article 11, le maintien de la disposition confiant de droit la présidence du conseil supérieur à un conseiller d'État, qu'il soit ou non honoraire, me semble inadaptée aux besoins d'une gouvernance plus musclée de l'Agence et de son conseil supérieur. Pour autant, je suis d'accord avec M. Assouline : évoquer la présidence d'un parlementaire n'était pas pertinent. Le conseil

supérieur comprend d'autres membres, des représentants de la presse écrite et télévisuelle, un journaliste, voire un conseiller d'État, parmi lesquels pourrait être élu le président. Je n'attache cependant au mode de désignation du président du conseil de surveillance qu'une importance relative, si le conseil supérieur dispose véritablement des pouvoirs que lui confère l'article 11 A, en particulier sur la stratégie de l'AFP, telle qu'elle s'exprime effectivement dans le COM qui en conditionne la vie pendant trois ans. Il importe en effet que ce dernier ne soit pas le produit de la seule négociation entre le président-directeur général de l'Agence et l'État sans que personne d'autre, dans l'Agence, n'ait à en connaître, ni à donner un avis.

M. David Assouline, sénateur. - Je maintiens qu'il ne paraît pas opportun que le conseil supérieur émette un avis sur le contrat d'objectif et de moyens après que celui-ci a été finalisé. Il serait beaucoup plus pertinent que cet avis soit donné en amont, lorsque la direction de l'Agence travaille à sa rédaction, ce qui lui permettrait, le cas échéant, d'infléchir certains aspects stratégiques.

Article 11 A

Renforcement des compétences du conseil supérieur

M. Patrick Bloche, député, président. - Je comprends tout à fait l'analyse du sénateur David Assouline. Il serait possible de modifier la rédaction proposée par le rapporteur pour le Sénat en précisant que le conseil supérieur est également consulté par le président de l'AFP sur le projet de contrat d'objectifs et de moyens. Ainsi, nous insisterions sur le fait que le conseil supérieur joue un rôle dans la définition des objectifs et des moyens de l'Agence.

Je propose par ailleurs de préciser que le conseil rendra compte, dans son rapport au Parlement, de l'exécution par l'AFP de ses obligations énoncées à l'article 2 de la loi du 10 janvier 1957. Il ne faudrait en effet pas que le conseil supérieur soit amené à devoir présenter un rapport dont le champ d'investigation aille au-delà de ses compétences fixées par la loi.

M. Philippe Bonnecarrère, sénateur, rapporteur pour le Sénat. - À première vue, j'aurais préféré que la modification présentée par le président Patrick Bloche vise aussi l'article 3 de la loi de 1957 mais si le texte fait bien mention de « la situation économique, financière et sociale de l'AFP », j'accepte la rédaction proposée.

La proposition de rédaction n° 7 ainsi rectifiée est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 11 A dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 11

Réforme de la gouvernance de l'AFP

Mme Catherine Morin-Desailly, sénatrice, vice-présidente. - Je suggère des modifications rédactionnelles à la proposition de rédaction n° 4 formulée par le rapporteur pour l'Assemblée nationale. La phrase qui précise que le conseil se réunit chaque semestre n'a plus lieu d'être puisqu'elle figure à l'article 11 A que nous venons d'adopter.

Je propose également de préciser que les trois personnalités nommées au conseil supérieur aient une expérience significative au niveau international « ou » au niveau

européen, alors que dans la rédaction initiale pouvait laisser entendre qu'elles devaient cumuler les deux.

Je voudrais aussi évoquer la possibilité d'augmenter le nombre des parlementaires au sein de l'AFP en prévoyant la nomination de deux sénateurs et deux députés, ce qui permettrait à chaque chambre de voir représenter sa majorité et son opposition.

M. Michel Françaix, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Je n'aurais rien contre cette meilleure représentation des parlementaires mais je pense que ce sera perçu comme une visée quelque peu hégémonique de la part du Parlement. Atteindre le nombre de quatre membres sur dix bouleverserait l'équilibre des forces au sein du conseil. Je ne crois donc pas que cette proposition puisse être acceptée.

M. David Assouline, sénateur. - Cette augmentation de la représentation parlementaire permettrait à toutes les sensibilités politiques d'être représentées, mais je pense aussi que quatre parlementaires sur dix membres représentent une part trop importante. Peut-être pourrait-on porter le conseil à douze membres par l'ajout de deux membres extérieurs ?

M. Patrick Bloche, député, président. - Pourrait-on prévoir des personnes qualifiées ?

M. Michel Françaix, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Pour les personnes qualifiées, le principal problème est de déterminer quelle est l'autorité qui les désignera.

M. Patrick Bloche, député, président - Nos interrogations laissent à penser qu'il vaut peut-être mieux renoncer à cette idée de majorer la représentation des parlementaires.

La proposition de rédaction n° 4 ainsi rectifiée est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 11 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 12

Adaptations au droit de l'Union européenne

Conformément à la recommandation des deux rapporteurs, la commission mixte paritaire adopte l'article 12 dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

TITRE III

AUTRES DISPOSITIONS RELATIVES AU SECTEUR DE LA PRESSE

Article 15 (pour coordination)

Possibilité pour les parlementaires visitant certains lieux de privation de liberté d'être accompagnés par des journalistes

M. Patrick Bloche, député, président. - L'article 15 avait été adopté dans les mêmes termes par les deux assemblées. Cependant, il fait l'objet d'une proposition de rédaction du rapporteur pour l'Assemblée nationale afin de procéder à une coordination.

M. Michel Françaix, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Le code du travail n'étant pas applicable dans les collectivités ultramarines de Wallis et Futuna, de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie, la proposition de rédaction n° 5 prévoit, en l'absence de carte professionnelle de journaliste, une définition spécifique des journalistes habilités à accompagner les parlementaires lors de leur visite de lieux de privation de liberté, en application de l'article 719 du code de procédure pénale. Il s'agira donc soit de journalistes de métropole, titulaires de la carte de presse, soit de journalistes reconnus comme tels par les textes applicables dans ces collectivités.

M. Philippe Bonnacarrère, sénateur, rapporteur pour le Sénat. - Cette coordination est justifiée.

La proposition de rédaction n° 5 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 15 dans la rédaction issue de ses travaux.

Article 15 bis

Réduction d'impôt accordée au titre des souscriptions au capital d'entreprises de presse

M. Michel Françaix, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - L'article 15 *bis* a été adopté par le Sénat sur proposition de notre collègue David Assouline. Je suis très favorable à son maintien.

La commission mixte paritaire adopte l'article 15 bis dans la rédaction du Sénat.

Article 16

Possibilité pour les fonds de dotation de concourir à des actions de développement et de modernisation de la presse

M. Michel Françaix, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Je ne suis pas à titre personnel opposé à cet article, mais l'administration du ministère des Finances semble y voir une difficulté.

M. Philippe Bonnacarrère, sénateur, rapporteur pour le Sénat. - Cet article a été adopté à l'unanimité des groupes du Sénat. À titre personnel, je partage cependant la réticence des services du ministère des Finances.

M. David Assouline, sénateur. - Les trois amendements déposés en hommage au dessinateur Charb composent une panoplie de dispositions qu'il faut conserver. J'ai exposé les réserves du ministère des Finances devant le Sénat. Je suis cependant moins sensible à ses arguments qu'à la faible portée juridique de ce texte, puisque l'article 15 *bis* propose une disposition très proche et qu'il existe déjà, dans le budget général, un fonds stratégique de développement de la presse. Je ne souhaite pas que la loi bavarde confusément. Je ne souhaite pas non plus modifier les régimes d'aide existants et suis donc prêt à accepter la suppression de cet article.

Mme Catherine Morin-Desailly, sénatrice, vice-présidente. - Je rappelle que cet article a fait l'objet d'un débat approfondi en commission au Sénat et d'un vote unanime des groupes.

M. Patrick Bloche, député, président. - Nous pourrions, le cas échéant, laisser le soin au Gouvernement de le supprimer par amendement en séance publique.

M. Jean-Pierre Leleux, sénateur. - Il me semble, comme à M. David Assouline, que cet article apporte ambiguïté et confusion et qu'il est donc superfétatoire. Si le rapporteur pour le Sénat en est d'accord, je ne suis pas opposé à ce qu'on le supprime.

M. Philippe Bonnecarrère, sénateur, rapporteur pour le Sénat. - Je m'en remets à la sagesse de la commission mixte paritaire.

Mme Martine Martinel, députée. - À vous écouter, je me demande si le maintien de cet article est bien utile.

Mme Christine Prunaud, sénatrice. - Mon groupe s'interroge également sur l'utilité de cet article.

M. Patrick Bloche, député, président. - Puisqu'il n'y a aucune demande de maintien, je vous propose de supprimer l'article 16.

La commission mixte paritaire supprime l'article 16.

Article 17

Réduction d'impôt accordée au titre des dons aux associations ou fonds de dotations œuvrant pour le pluralisme de la presse

M. Michel Françaix, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Je suis favorable aux dispositions de l'article 17, sous réserve de préciser, comme l'indique ma proposition de rédaction n° 6, que les associations bénéficiaires sont celles d'intérêt général et qu'il ne peut y avoir de lien économique ou financier, direct ou indirect, entre le donateur et le bénéficiaire.

M. Philippe Bonnecarrère, sénateur, rapporteur pour le Sénat. - Cet article reprend l'amendement dit Charb, présenté par les groupes Communiste, républicain et citoyen et Union pour un mouvement populaire du Sénat. Je suis favorable aux précisions apportées à son dispositif par la proposition de rédaction que nous soumet le rapporteur pour l'Assemblée nationale.

M. David Assouline, sénateur. - Je souhaite moi aussi que l'on précise que les bénéficiaires sont des associations d'intérêt général. Nous l'avons à l'esprit en votant l'amendement puisque ce sont celles que nous rencontrons habituellement. Je m'inquiète cependant des restrictions apportées par les trois derniers alinéas de la proposition de rédaction.

M. Michel Françaix, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Il ne s'agit pas de restrictions, mais seulement, sans modifier le fond, d'alléger la présentation de l'article en procédant par renvois.

Mme Colette Mélot, sénateur. - Je soutiens la proposition de rédaction n° 6.

Mme Christine Prunaud, sénatrice. - Je la soutiens également puisque les précisions apportées sur les bénéficiaires de la mesure confirment l'intention initiale des membres du Sénat qui l'ont adoptée.

M. Michel Françaix, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Je signale que le gage budgétaire de cette mesure n'a pas été levé par le Gouvernement lors de l'adoption de l'article par le Sénat.

M. Patrick Bloche, député, président. - Ce gage pourra être levé par le Gouvernement au cours de l'examen, en séance publique, par nos deux assemblées, du texte adopté par notre commission.

La proposition de rédaction n° 6 est adoptée.

La commission mixte paritaire adopte l'article 17 dans la rédaction issue de ses travaux.

La commission mixte paritaire adopte ensuite, à l'unanimité, l'ensemble des dispositions de la proposition de loi restant en discussion, dans la rédaction issue de ses travaux.

La réunion est levée à 19 h 45.

**GROUPE DE TRAVAIL PRÉFIGURANT LA COMMISSION SPÉCIALE
CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI POUR LA CROISSANCE
ET L'ACTIVITÉ**

Mardi 10 février 2015

- Présidence de M. Vincent Capo-Canellas, président -

La réunion est ouverte à 15 h 35

Nomination

M. Vincent Capo-Canellas, président. – La séance est ouverte.

Je vous informe que M. Didier Mandelli remplace M. Jérôme Bignon pour le groupe UMP.

Y a-t-il par ailleurs une opposition au fait que M. Mandelli succède à M. Bignon aux fonctions de vice-président du groupe de travail ? Je n'en vois pas... M. Mandelli est donc élu vice-président.

Audition de M. Bruno Lasserre, président de l'Autorité de la concurrence

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Nous entendons aujourd'hui M. Bruno Lasserre, président de l'Autorité de la concurrence, à qui je souhaite la bienvenue.

Monsieur le président, votre institution est impliquée à plusieurs titres dans le projet de loi en cours de discussion à l'Assemblée nationale.

Elle l'est du fait des avis qu'elle a émis et elle le sera demain par les pouvoirs nouveaux que le projet de loi doit lui conférer.

L'Autorité de la concurrence a produit plusieurs avis qui inspirent et confortent le projet de loi, tout en lui reprochant parfois de ne pas aller assez loin. Il en va ainsi de l'avis du 9 janvier 2015 relatif aux questions de concurrence concernant certaines professions juridiques réglementées, mais également de l'avis du 27 février 2014 relatif au fonctionnement concurrentiel du marché du transport interrégional régulier par autocar, sujet dont l'Autorité s'est saisie d'office, ou encore de l'avis du 17 septembre 2014 sur le secteur des autoroutes, après la privatisation des sociétés concessionnaires, sur saisine de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Vous nous direz sans doute ce qu'il faut retenir de ces différents avis.

L'Autorité de la concurrence se voit par ailleurs attribuer par le projet de loi un rôle très important de régulation, notamment dans la fixation des tarifs des professions réglementées ou leur installation. Nous sommes curieux de voir comment vous comptez jouer ce rôle de régulateur.

Je vous propose de faire le point également des moyens financiers, humains dont vous disposez pour faire face à ces missions nouvelles.

Je vous informe que cette audition est ouverte à l'ensemble de nos collègues et à la presse, et qu'elle fait l'objet d'une captation vidéo retransmise sur le site du Sénat.

M. Bruno Lasserre, président de l'Autorité de la concurrence. – Monsieur le président, mesdames et monsieur les rapporteurs, mesdames les sénatrices, messieurs les sénateurs, je vous remercie de donner à l'Autorité de la concurrence l'occasion de dialoguer sur le projet de loi pour la croissance et l'activité.

Vous avez raison de dire que l'Autorité de la concurrence est impliquée à plusieurs titres dans ce texte, soit parce que certaines des modifications qu'il propose ont été inspirées par des avis rendus par l'Autorité de la concurrence, soit, comme vous l'avez souligné, parce que le projet de loi entend nous confier des pouvoirs nouveaux dans différents secteurs économiques, essentiellement la distribution, mais aussi les professions juridiques réglementées.

Enfin, le projet de loi propose des mesures de simplification et d'accélération du fonctionnement de l'Autorité de la concurrence après la loi de modernisation de l'économie (LME) de 2008 et l'ordonnance de novembre 2008, au vu de cinq ans de fonctionnement.

Ainsi que vous m'y avez invité, j'aimerais dire un mot, tout cela conditionnant le succès de tout l'édifice qu'on veut construire, des moyens dont l'Autorité de la concurrence a besoin pour exercer les nouvelles responsabilités qu'on entend lui confier.

Les propositions qui figurent en tête du projet de loi font écho à des recommandations de l'Autorité de la concurrence. Elles concernent essentiellement deux sujets, le transport par autocar et les autoroutes.

Sur le premier sujet, nous nous sommes autosaisis, utilisant un pouvoir que la LME nous a donné, et avons ouvert une enquête sectorielle, consistant à scruter le fonctionnement d'un secteur et à établir des recommandations aux pouvoirs publics comme aux entreprises, pour améliorer le fonctionnement de ce secteur.

Il nous a semblé que le transport par autocar, très développé en Allemagne depuis peu, mais aussi, depuis plus longtemps, au Royaume-Uni, constituait un bon exemple d'ouverture vertueuse à la concurrence. Elle aura dans ce secteur un effet d'induction. Elle ne conduira pas simplement à partager le gâteau entre deux parties, mais servira une demande qui ne trouve pas aujourd'hui d'offre de marché.

Ce sont les jeunes, les étudiants, les personnes âgées, les familles à faibles revenus qui recourent au covoiturage, car acheter un billet de train au dernier moment coûte relativement cher. L'autocar peut donc constituer une offre plus flexible, notamment dans les liaisons transversales, à des prix souvent bien plus abordables. Je pense par exemple aux liaisons entre le campus et le domicile des familles auquel reviennent les étudiants le week-end. Comme le montrent nos projections, on peut imaginer que cette ouverture va développer une demande qui n'attend qu'à être servie, mais qui ne rencontre pas d'offre de marché.

C'est d'autant plus dommage que la France est très bien placée de ce point de vue en Europe, avec Eurolines, filiale de la Caisse des dépôts, et iDBUS, filiale de la SNCF. Paradoxalement, c'est sur le sol français que ces deux entreprises ne trouvent pas réellement à agir. Elles se développent plutôt à l'extérieur de nos frontières, où les règles du jeu sont plus ouvertes.

En France, le transport par autocar n'est autorisé qu'au cabotage sur des lignes internationales. On peut faire Paris-Strasbourg si l'on va jusqu'à Berlin, ou Paris-Montpellier si l'on va jusqu'à Barcelone, mais on ne peut prendre que 50 % de voyageurs pour la liaison française, et n'y consacrer que 50 % du chiffre d'affaires, si bien que les autocars partent à moitié vides.

On rencontre également des problèmes de commodité. Si l'on veut débarquer les passagers à Berlin ou à Barcelone à une heure raisonnable dans la matinée suivant le jour du départ, on ne peut faire halte à Strasbourg ou à Montpellier qu'en pleine nuit.

Cette réglementation malthusienne n'a pas permis une offre qui, loin d'être entièrement concurrentielle par rapport au train, peut être largement complémentaire.

Nous nous réjouissons de voir que le texte reprend les propositions que nous avons faites, avec les mêmes garanties que celles que nous avons retenues : pour les liaisons courtes, où existe une concurrence entre le train et l'autocar - ou du moins une offre ferroviaire conventionnée et une nouvelle ligne d'autocar - la concurrence peut effectivement s'exercer. Une régulation est mise en place pour permettre aux régions, autorités organisatrices de transport (AOT), de s'opposer à l'ouverture d'une ligne d'autocar si cette nouvelle ligne risque de mettre substantiellement en péril l'équilibre économique de l'offre ferroviaire conventionnelle. Nous soutenons donc l'esprit de cette réforme.

S'agissant des autoroutes, nous avons rendu un avis qui a fait couler beaucoup d'encre en septembre dernier, à la demande de l'Assemblée nationale. J'ai été auditionné par la commission du développement durable du Sénat, que préside votre collègue Hervé Maurey, qui a créé un groupe de travail reprenant un certain nombre de nos propositions. Le projet de loi réexamine en fait la gouvernance des concessions autoroutières. Il n'aborde pas - et c'est normal - la question de la renégociation éventuelle des contrats de concession, qui est discutée entre l'État, les parlementaires et les sociétés d'autoroutes, mais il instaure des règles permanentes destinées à mieux réguler les concessions autoroutières et à permettre à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF), aujourd'hui compétente pour le rail, d'exercer un rôle de surveillance et d'avis sur les contrats qui se nouent entre l'État et les concessionnaires d'autoroutes, qui ont un impact sur l'évolution des péages.

Cela correspond là encore à des propositions que nous avons émises.

En ce qui concerne l'autocar, nous avons proposé d'étendre les compétences de l'ARAF pour en faire un véritable régulateur bimodal, compétent pour l'ensemble des transports terrestres, compte tenu de la complémentarité entre les différents modes de transport.

Nous sommes heureux que le projet de loi réponde aux questions que nous nous étions posées et aux recommandations que nous avons formulées sur la question certes irritante mais importante de la privatisation des concessions autoroutières en 2006, qui s'est faite, pour deux d'entre elles, au profit de groupes de BTP intégrés. On le sait, le risque vient du fait que les groupes de BTP intégrés préfèrent faire appel à leurs propres filiales de travaux publics pour la réalisation et l'entretien des portions d'autoroutes, au détriment d'autres entreprises. Nous avons donc proposé un renforcement des obligations de publicité et de mise en concurrence pour ces groupes qui sont reprises dans le projet de loi.

Les pouvoirs nouveaux qu'entend nous confier le texte concernent essentiellement deux secteurs, la distribution et les professions juridiques. Ces deux secteurs n'ont d'ailleurs rien à voir l'un avec l'autre ; si je les associe, c'est par souci de facilité, mais je ferais hurler les notaires et les huissiers si je les plaçais dans la même catégorie que les supermarchés ou les hypermarchés. Cela n'a évidemment rien à voir...

S'agissant de la distribution, le projet de loi entend renforcer la concurrence. Il est en réalité inspiré par les mêmes préoccupations que celles qui avaient animé la LME en 2008, dont le rapporteur était Gérard Larcher, Mme Lamure ayant également joué un rôle important au Sénat. Le projet de loi entend tirer toutes les conséquences du constat déjà porté en 2008.

En France, l'industrie de la grande distribution est efficace et a réussi à imposer un certain modèle dans le monde, mais elle se concentre de plus en plus. On peut constater, en amont, la constitution de super-centrales d'achat, qui se sont récemment renforcées grâce aux accords passés entre Système U et Auchan, Intermarché et Casino, Carrefour et Cora. La commission des affaires économiques du Sénat a d'ailleurs demandé l'avis de l'Autorité de la concurrence sur les conséquences que l'on peut en tirer.

En second lieu, l'industrie française de la distribution n'est pas tellement plus concentrée que dans d'autres pays européens comme l'Italie ou le Royaume-Uni, mais les diverses enseignes ne sont pas toujours représentées localement. Dans certaines zones de chalandise, les Français n'ont en fait accès qu'à deux enseignes qui se font concurrence, là où d'autres zones de chalandise offrent plus de diversité, notamment dans l'alimentaire, avec un choix entre quatre enseignes, par exemple.

Le niveau de prix dépend bien évidemment de l'intensité concurrentielle qui existe dans la zone de chalandise, non en fonction du nombre théorique d'enseignes au plan national, mais par rapport au choix concret qui s'offre aux consommateurs dans la zone où ils réalisent leurs achats.

C'est cette situation d'insuffisante diversité de l'offre que le projet de loi entend traiter en accordant de nouveaux pouvoirs à l'Autorité de la concurrence. La LME avait déjà confié à l'Autorité de la concurrence un pouvoir d'injonction structurelle consistant, dans certaines zones de chalandise où la diversité était insuffisante, en cas d'échec d'une procédure négociée, à imposer à une enseigne de vendre des surfaces pour animer la concurrence dans la zone de chalandise où elle agit.

Les conditions pour mobiliser cette injonction structurelle étaient extrêmement strictes, difficiles à obtenir, la loi subordonnant son usage à un constat d'abus de position dominante et à la réitération de l'abus, malgré une décision de condamnation de l'Autorité de la concurrence. Les condamnations de l'Autorité de la concurrence sont respectées, et les entreprises veillent à ne pas réitérer le comportement condamné : nous n'avons donc jamais trouvé de cas permettant d'appliquer cette disposition.

Depuis, le dispositif a été amélioré lors de la discussion de la loi « Lurel » relative à la régulation économique outre-mer. Cette loi a adopté une nouvelle rédaction de l'injonction structurelle, que reprend le texte qui vous est soumis. L'injonction structurelle pourra être mobilisée dans le cas où une enseigne jouit d'une position dominante dans une zone de chalandise dans laquelle elle opère et où elle détient - ce qui n'existait pas dans la loi « Lurel » - une part de marché supérieure à 50 %.

Dans le cas où l'on constaterait, preuves à l'appui, et après une instruction contradictoire, que la moyenne des marges et des prix est supérieure, du fait de cette enseigne, à la moyenne des marges ou des prix observés dans le secteur économique, l'Autorité de la concurrence pourrait engager le dialogue avec l'enseigne pour qu'elle modifie ses comportements et prenne des engagements. En cas d'échec de cette procédure négociée, on pourrait passer à une phase plus coercitive, dans laquelle l'Autorité pourrait par exemple dénouer les accords de centrales d'achat avec d'autres enseignes et, en ultime recours, à condition que ce soit nécessaire et proportionné, aller jusqu'à la vente de surfaces pour rétablir la concurrence dans la zone considérée.

L'Autorité de la concurrence dispose d'un second outil ; il s'agit de la possibilité de donner un avis sur les implantations commerciales dans les documents d'urbanisme, PLU ou SCOT. Le ministre de l'économie et le préfet pourront, l'un ou l'autre, saisir l'Autorité de la concurrence, afin qu'elle examine si ces documents d'urbanisme ne comportent pas de restrictions injustifiées concernant les implantations commerciales.

Le Gouvernement a tenu à nous confier ce pouvoir, que nous ne demandions pas. Bien que ne soit pas notre proposition, le Gouvernement, en plein accord avec les majorités de l'Assemblée nationale comme du Sénat, a souhaité maintenir en l'état la législation de l'équipement commercial, faire en sorte que les documents d'urbanisme n'ajoutent pas de conditions excessives à l'implantation des différentes formes de commerce, et que l'on puisse solliciter l'avis de l'Autorité de la concurrence. Il ne s'agit que d'un pouvoir d'avis, qui ne lie évidemment pas les autorités de l'État ou les collectivités locales concernées.

Enfin, le projet de loi a été enrichi par le travail en commission et le débat en séance publique en matière de contrats d'affiliation, suite à des recommandations émises par l'Autorité de la concurrence en décembre 2010. Ces contrats d'affiliation agitent en ce moment beaucoup le monde de la distribution. Je voudrais m'expliquer à ce sujet...

Nous pensons que leur mise en place sera difficile, pour des raisons liées au maintien de la législation sur l'équipement commercial et à la nécessité, avant d'implanter une surface commerciale de plus de 1 000 mètres carrés, d'obtenir une autorisation des commissions départementales d'aménagement commercial. Cela reste un obstacle, en raison de la difficulté à composer le dossier et face au risque de décisions divergentes selon les départements, ainsi que de contentieux accompagnant les décisions.

Nous pensons qu'un autre moyen d'animer la concurrence dans les zones de chalandise est de permettre la concurrence, non seulement par l'entrée de nouveaux formats, mais aussi par la possibilité pour des magasins de changer d'enseigne. De plus en plus, les magasins, notamment en matière alimentaire, ne sont plus gérés par des salariés de groupes intégrés, mais par des gestionnaires qui prennent un risque commercial et s'affilient à une enseigne de la distribution.

Nous avons constaté que cette mobilité entre les enseignes, que nous pensons nécessaire, est souvent entravée par le verrouillage des contrats d'affiliation, du fait de leur durée excessive, parfois jusqu'à vingt-cinq ans sans pouvoir sortir du contrat, de la superposition de contrats dont aucun n'a la même échéance, de clauses de non-concurrence ou de non réaffiliation post-contractuelle qui dissuadent d'en sortir, du cumul de verrous et d'obstacles qui interdisent la mobilité inter-enseignes. C'est à cela que s'attaque le projet de loi, en proposant de limiter à neuf ans la durée de ces contrats, et en limitant également le recours aux clauses de priorité de non-réaffiliation ou de non-concurrence à l'issue du contrat.

Nous sommes saisis par la commission des affaires économiques du Sénat de la question des super-centrales d'achat, qui vont peser encore plus dans la négociation tarifaire vis-à-vis des industriels, notamment dans l'agroalimentaire, où l'on sait combien les discussions sont difficiles, avec des enseignes dont la puissance va être renforcée par les regroupements auxquels nous avons assisté.

Nous rendrons nos conclusions mais, sans attendre, nous avons fait deux propositions, que je livre ici...

Tout d'abord, ces opérations ne sont pas contrôlables au titre des opérations de concentration, comme les fusions ou les rachats. Nous n'avons pas le pouvoir de les autoriser parce qu'il ne s'agit pas d'opérations de concentration au sens du code de commerce. Nous avons donc proposé qu'elles puissent au moins faire l'objet d'une information préalable et obligatoire de l'Autorité de la concurrence, qui pourrait enquêter, obtenir des informations, et d'une clause de *standstill*, qui interdirait de les mettre en œuvre juste avant des campagnes de négociations tarifaires avec les fournisseurs, de manière à bénéficier d'une zone de sécurité.

Le débat n'a pas encore eu lieu à l'Assemblée nationale, mais nous sommes également soucieux de trouver le moyen de réprimer certains des abus qui existent dans ces négociations entre grandes enseignes et fournisseurs, notamment au sujet de la pratique des garanties de marges qu'exigent parfois les distributeurs. Peu importe l'évolution des coûts des matières premières : les fournisseurs doivent offrir un prix garantissant la marge opérationnelle des enseignes.

Nous entendons répondre à ce risque par une redéfinition de l'abus de dépendance économique, infraction qui existe dans le code de commerce, mais qui est très peu utilisée, en raison des conditions restrictives posées par la jurisprudence, que nous souhaiterions remettre d'équerre pour permettre un usage plus facile de cette infraction.

Quant aux professions juridiques, nous serons impliqués de deux façons, à commencer par la méthodologie tarifaire qui sera mise en place par décret. Ce décret sera soumis à l'Autorité de la concurrence. Il s'agit d'une modernisation de la fixation des tarifs de professions telles que les notaires, les huissiers de justice, les commissaires-priseurs judiciaires, les greffiers des tribunaux de commerce, les administrateurs et les mandataires judiciaires. Ce sont essentiellement eux qui sont concernés par ces propositions.

En second lieu, l'Autorité de la concurrence fera une proposition de carte permettant de réguler l'installation de nouveaux professionnels du droit. Le texte confie à l'Autorité de la concurrence le soin d'établir une carte définissant en quelque sorte les différentes zones, notamment celles où l'offre est insuffisante, et dans lesquelles l'installation de nouveaux professionnels du droit pourrait être favorisée pour permettre de satisfaire une demande mal honorée.

C'est essentiellement sous ces deux angles – tarification et régulation de l'installation – que les compétences de l'Autorité de la concurrence seront mobilisées.

Enfin, la modernisation des règles de fonctionnement de l'Autorité de la concurrence comporte essentiellement trois modifications.

En premier lieu, le projet de loi propose de confier à l'Autorité de la concurrence un véritable pouvoir de transaction. Nous avons aujourd'hui une procédure qui permet aux

entreprises, une fois qu'elles ont reçu la notification de griefs, c'est-à-dire l'accusation de pratiques anticoncurrentielles, de ne pas contester ces griefs et d'obtenir une réduction de l'amende qui leur sera infligée.

Notre proposition de procédure de transaction a fait consensus. La rapporteure générale, qui dirige les services d'instruction pourra négocier une fourchette de sanctions, qu'elle transmettra au collègue qui fixera la sanction à l'intérieur de la fourchette qui aura été acceptée par l'entreprise. Cette procédure accélérera et mettra surtout un point final aux affaires, l'entreprise qui aura transigé ne pouvant plus contester la sanction dont elle est l'objet.

La deuxième modification porte sur une plus grande flexibilité dans le contrôle des concentrations, du point de vue des délais et du dialogue avec les entreprises concernées.

Enfin, la troisième modification consiste en une extension mesurée des pouvoirs d'enquête des rapporteurs de l'Autorité de la concurrence, qui pourront, comme peuvent le faire aujourd'hui le fisc, la douane ou l'Autorité des marchés financiers (AMF), avoir accès aux fadettes, ces factures détaillées des conversations téléphoniques. Nous devons en effet nous adapter à la sophistication des techniques de collusion.

Aujourd'hui, un certain nombre d'entreprises, pour se mettre à l'abri de nos enquêteurs, communiquent avec leurs concurrentes par le biais de téléphones mobiles confiés aux cadres ou aux salariés, stockés au domicile de ces salariés, auquel nous n'avons pas accès. Pour prouver la collusion, il nous faut démontrer que telle personne a appelé telle autre personne, ce qui constituera un indice d'échange d'informations ou, du moins d'un accord à la base de l'entente que nous voulons détecter.

Tout cela ne fonctionnera que si les moyens de l'Autorité de la concurrence sont renforcés. L'Autorité de la concurrence est une petite institution qui compte 181 personnes et dispose de moins de 20 millions d'euros de budget. Les arbitrages budgétaires arrêtés l'été dernier prévoient une diminution pour les trois prochaines années aussi bien du nombre d'emplois que de ce budget. Compte tenu des responsabilités nouvelles que ce projet de loi entend nous confier, il est clair que nous ne pourrions les assurer que si les moyens dont nous disposons sont substantiellement relevés, qu'il s'agisse du nombre d'emplois ou du budget. Nous avons toujours été très sobres dans notre fonctionnement. Nous sommes une des institutions qui coûte le moins à la République, pour un rapport loin d'être négligeable.

Si l'on ne revoit pas le chiffre des emplois et du budget, nous ne pourrions assurer correctement ces missions sans entamer notre capacité d'initiative concernant les nouveaux sujets que nous portons - autocars, autoroutes, etc. Il n'y aura surtout plus personne pour détecter les ententes, traiter les dossiers d'abus de position dominante. Personne ne le fera à notre place !

Je me réjouis que le Gouvernement nous confie des pouvoirs nouveaux, même si je suis conscient que cela entraînera une nouvelle impopularité de l'Autorité de la concurrence, qui se fera *de facto* de nouveaux ennemis, mais si les moyens ne sont pas redessinés, je crains un affaiblissement sensible de cette institution à long terme. C'est pourquoi je tiens à vous alerter sur ce sujet.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Merci, monsieur le président. Vous avez abordé beaucoup des sujets qui sont au cœur de ce projet de loi, jusqu'aux fadettes. Je ne doute pas qu'il y ait beaucoup de questions sur les différents points que vous avez soulevés.

La parole est aux rapporteurs.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – À combien chiffrez-vous les moyens dont vous devez disposer, et le nombre d'emplois qui devraient être créés pour l'application des nouvelles dispositions du projet de loi ?

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Considérez-vous, s'agissant de la mobilité, que le texte adopté à l'Assemblée nationale correspond à vos recommandations, en particulier concernant le secteur autoroutier ?

Pour ce qui est du transport en autocar, vous préconisiez une ouverture totale au-delà d'un seuil de 200 kilomètres. Or, l'Assemblée nationale a fixé celui-ci à 100 kilomètres. Qu'en est-il ? Pensez-vous utile de revenir sur l'élaboration de ce critère de distance kilométrique ?

Par ailleurs, quels vont être les rapports entre l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) et l'Autorité de la concurrence ?

Enfin, quel est le bon indicateur pour mesurer la rentabilité d'une ligne ferroviaire ?

Concernant la distribution, quelle est la position de l'Autorité de la concurrence au sujet des changements d'enseigne et de la concurrence dans le commerce de détail ? Ces dispositions vous paraissent-elles utiles ? Vont-elles assez loin ? Sont-elles au contraire trop limitées ? Vous paraît-il important de réfléchir à une différenciation entre les réseaux de distribution intégrée et les réseaux de commerçants indépendants mais associés ?

Enfin, vous avez fait référence à de nouvelles compétences dans le domaine de l'urbanisme commercial. L'Autorité de la concurrence est-elle assez proche du niveau local pour y faire face - même si j'ai bien compris que l'avis que vous émettez ne s'impose pas ?

M. Bruno Lasserre. – Mme Catherine Deroche me demande à combien j'évalue les besoins de l'Autorité. Pour être tout à fait franc, nous ne pouvons pas mener sérieusement les tâches qui nous sont demandées sans avoir entre vingt-cinq et trente agents supplémentaires, et une revalorisation de notre budget de l'ordre de 7 millions d'euros.

Mme Nicole Bricq. – En équivalent temps plein ?

M. Bruno Lasserre. – Oui. C'est, selon moi, le strict minimum pour pouvoir mener les choses à bien correctement. Je ne fixe pas ce chiffre pour obtenir moins.

Mme Estrosi-Sassone a, quant à elle, posé des questions sur la mobilité et la distribution.

S'agissant des recommandations concernant les nouvelles règles du jeu, aussi bien pour les autocars que pour les autoroutes, cela correspond bon an mal an aux recommandations établies par l'Autorité de la concurrence au printemps et en septembre 2014.

Pour ce qui est des autoroutes, le Gouvernement - et c'est légitime - ne reprend que les propositions permanentes. Nous lui avons recommandé de profiter du plan de relance autoroutier et de la renégociation de la durée des concessions accompagnant la mise en place du plan pour en renégocier aussi les conditions, notamment en revoyant la formule d'évolution des péages et en introduisant, au-delà d'une rentabilité nette qui serait convenue, des clauses de partage des profits entre l'État et les sociétés d'autoroutes. Cela ne peut relever de la loi. Le Gouvernement doit entamer une négociation avec les sociétés d'autoroutes, d'ailleurs déjà en cours.

La loi se borne à mettre en place des dispositions permanentes que nous avons proposées pour réguler les sociétés d'autoroutes de manière plus indépendante, à la fois en conférant un pouvoir d'enquête et d'information à l'ARAFER, dont les compétences sont étendues à la route, et en lui octroyant un pouvoir d'avis sur l'ensemble des contrats - contrats de concessions, cahiers des charges, contrats de plan - qui vont avoir un impact sur l'évolution des péages. Enfin, la loi renforce les obligations de publicité et de mises en concurrence des groupes détenteurs de concessions autoroutières. Cela correspond exactement à nos propositions.

Pour ce qui est de l'autocar, nous avons établi une distinction entre deux types de lignes, celles dont la distance est supérieure à 200 kilomètres, pour lesquelles nous prévoyons une autorisation de plein droit, sous réserve de critères de compétences et de transparence financière, et celles inférieures à 200 kilomètres, pour lesquelles nous proposons une régulation par des autorisations individuelles, qui permettraient aux AOT de s'opposer à la création de la ligne.

Pourquoi avons-nous choisi ce critère kilométrique ? Il nous a semblé qu'au-delà, la substituabilité entre l'autocar et le train était très faible, compte tenu de la différence de temps que le voyageur supporte selon qu'il choisit l'un ou l'autre de ces moyens de transport, et qu'en deçà de 200 kilomètres, cette substituabilité est bien plus forte.

Le critère kilométrique retenu par l'Assemblée nationale à ce stade n'est pas très différent du nôtre, celui-ci prenant en compte la distance totale de la ligne. Ici, il s'agit d'un critère de 100 kilomètres entre chaque étape. Les AOT pourront donc s'opposer à l'ouverture entre chaque ville et sur chaque tronçon de la ligne d'autocars dont l'ouverture est programmée.

S'agissant de l'ARAFER, nous avons proposé d'élargir les compétences de l'ARAF au domaine de la route. Cela correspond exactement à nos propositions. Les rapports seront inspirés de ce qui existe de manière générale entre régulateur sectoriel et l'Autorité de la concurrence : chaque fois que nous enquêterons dans un domaine de compétences de l'ARAFER, nous devons solliciter son avis pour obtenir un éclairage du régulateur sectoriel. De même, lorsque nous examinerons une concentration dans ce secteur, nous solliciterons l'avis du régulateur sectoriel. En sens inverse, il pourra lui-même nous transmettre des affaires s'il découvre, à l'occasion de son travail d'enquête et de régulation, des pratiques qui pourraient relever d'ententes ou d'abus de positions dominantes. Comptez sur nous pour entretenir les meilleurs rapports avec cette institution, dont une vice-présidente est une ancienne rapporteure de l'Autorité de la concurrence. Je suis convaincu que nos relations seront fructueuses et intenses.

Vous avez soulevé la question de la mesure de la rentabilité. Le test économique que l'on va appliquer en deçà de 100 kilomètres doit conduire à se poser la question de la

cohérence des investissements de transport. Si les AOT subventionnent parfois lourdement le maintien de TER conventionnés – elles s'en plaignent d'ailleurs parfois –, il est normal qu'elles veillent au fait que les lignes d'autocars ne conduisent pas à l'arrêt de ces offres conventionnées, si le transfert de clientèle qui pourrait s'opérer du train vers l'autocar remettait en cause de manière substantielle l'équilibre économique de l'offre conventionnée.

On sait qu'une offre de transport par autocar est flexible et peut se reconstituer facilement ; il est très difficile de rouvrir une ligne de train qui ferme. C'est irréversible. Nous en sommes conscients, et le projet de loi y répond. L'AOT pourra s'opposer, après avis conforme de l'ARAFER, à l'ouverture de la ligne d'autocars si elle démontre que la création de cette ligne remet en cause de manière substantielle l'équilibre économique de l'offre conventionnée.

Vous m'avez interrogé sur les contrats d'affiliation concernant la distribution. Avant l'élection présidentielle, le Gouvernement précédent avait soumis à l'Assemblée nationale et au Sénat un projet de loi dit « projet de loi Lefebvre » sur la consommation. Ce projet de loi comportait déjà des dispositions qui encadraient ces contrats d'affiliation. Ce texte avait été adopté par l'Assemblée nationale et examiné de manière approfondie et remarquable par le Sénat. Son rapporteur, M. Fauconnier, avait réalisé un travail très complet, étudiant attentivement les contrats actuels. S'inspirant des recommandations de l'Autorité de la concurrence, le Sénat avait adopté un texte extrêmement intéressant.

Il allait en effet plus loin que l'amendement adopté par l'Assemblée nationale, en ce sens qu'il réglait non seulement les questions de fond, mais imposait également que l'ensemble des contrats soient réunis dans un document unique. Aujourd'hui, celui qui s'affilie est soumis à toute une série de contrats, dont aucun n'a la même durée. Il existe un contrat pour accéder à la centrale d'achats, un contrat pour bénéficier du savoir-faire informatique, etc. Aucun n'a la même échéance ! Lorsque vous en dénoncez un, les autres continuent à courir, si bien que vous ne pouvez jamais sortir de la relation contractuelle.

L'intérêt du texte adopté par le Sénat était d'imposer la réunion, dans un document unique, de l'ensemble des droits et des obligations qui lient la tête d'enseigne et les magasins affiliés. Cette obligation formelle allait dans le sens de la transparence et de la clarté.

Le texte plafonnait également la durée de manière plus contraignante. Il ne s'agissait pas de neuf ans, mais de six ans et on allait plus loin que l'amendement adopté par l'Assemblée nationale en ce qui concerne la prohibition des clauses de non-affiliation ou de non-concurrence.

Ce texte nous convenait très bien. Ce sujet, alors qu'il n'avait pas tellement bouleversé les foules il y a trois ou quatre ans, paraît aujourd'hui révolutionnaire. À l'époque, les majorités n'étaient pas les mêmes à l'Assemblée nationale et au Sénat, mais les deux chambres avaient adopté un texte visant le même objectif. Il semble que ces dispositions créent cependant beaucoup d'émotion, alors que le texte est bien plus prudent – il va nettement moins loin que le texte du projet de loi « Lefebvre » –, et qu'il a pour vertu de pouvoir s'appliquer aussi bien aux groupes intégrés qu'aux groupes coopératifs.

En effet, la réglementation qui est prévue n'est pas incompatible avec le modèle coopératif. La meilleure preuve est que Système U qui, ne l'oublions pas, est une enseigne coopérative, pratique des contrats ouverts d'un an, permettant à tout moment à l'adhérent d'en

sortir. Que je sache, Système U n'a pas mis la clef sous la porte et fonctionne très bien ! Ceux qui bénéficient aujourd'hui des contrats ouverts risquent de voir leurs magasins débauchés par des enseignes qui disposent de contrats fermés, et une fois ces magasins débauchés, que ceux-ci ne soient plus disponibles pour la concurrence. On aurait alors des forteresses inexpugnables, avec des magasins verrouillés à jamais. Plus ils seront verrouillés, plus la puissance d'achat des enseignes et le pouvoir qu'elles détiendront seront forts, sans contre-pouvoir interne.

Ce texte ne présente un intérêt que si les dispositions qu'il contient sont raisonnables, ne remettent en cause ni le modèle ni l'investissement coopératif, et s'appliquent aussi bien aux groupes intégrés et aux groupes coopératifs. Je rappelle que les groupes intégrés comme Carrefour, Casino ou Auchan, recourent de plus à plus à ces contrats d'affiliation.

M. François Pillet, rapporteur. – Après quelques hésitations, les députés ont retenu un mécanisme de fixation des tarifs des professions réglementées qui met en œuvre une double péréquation, la première au moment de l'établissement du tarif, entre les actes rémunérateurs et les autres, puis une seconde péréquation, qui serait réalisée grâce à un fonds spécifique permettant de verser la différence au professionnel qui réaliserait un acte en deçà du tarif, afin de combler sa marge.

Ce système, qui n'a pas à première vue le mérite de la simplicité, est-il conforme à ce que vous aviez préconisé ?

Par ailleurs, la loi vise à créer une concurrence tarifaire au sein de chaque profession. Or, les professions concernées sont légalement interdites de publicité, sauf les avocats, qui ont corrigé les règles qu'ils s'étaient eux-mêmes infligées en la matière.

La possibilité de faire connaître ses prix ou de démarcher un client est un élément important de concurrence. Qu'en pensez-vous ?

Enfin, vous avez proposé d'ouvrir bien plus largement le capital et les droits de vote au sein des sociétés d'exercice libéral ou des holdings de professions libérales. Ce faisant, ne craignez-vous pas que cela pose un problème pour l'indépendance d'exercice des professionnels concernés ? Quelle sera la politique de l'expert-comptable qui détiendra une société d'avocats vis-à-vis de ces derniers ?

En augmentant la possibilité d'ouvrir le capital vers l'extérieur, alors qu'il n'est pas extensible, vous limitez la possibilité pour certains jeunes d'y entrer. Cela me choque quelque peu - sauf si vous me fournissez une explication technique à ce sujet...

M. Bruno Lasserre. – Quels sont les objectifs de la nouvelle régulation tarifaire qui devrait être mise en place ? Nous avons pris parti sur cette question le 9 janvier dernier. Nous voyons dans la régulation tarifaire trois objectifs qu'il convient de poursuivre ensemble.

Le premier objectif consiste à maintenir la qualité. La concurrence qui va se renforcer ne doit pas se faire au détriment de la qualité, notamment de la sécurité juridique à laquelle ont droit nos concitoyens. Nous y tenons, quel que soit leur lieu de résidence.

En deuxième lieu, nous souhaitons plafonner la rente. Ces professions étant en situation de monopole, il est normal qu'elles ne dégagent pas un revenu excessif. Dans toute situation de monopole, les pouvoirs publics sont légitimes à limiter la rentabilité. Ce

plafonnement de la rente n'est pas, selon nous, contradictoire avec la recherche d'une meilleure efficacité. Les notaires, comme les huissiers, peuvent avoir une gestion plus avisée de leurs études, réaliser des investissements informatiques, recourir à des salariés de qualité : il est normal que cette efficacité se retrouve dans des tarifs plus bas.

Enfin, le troisième objectif est celui du maillage territorial. Il ne faut pas qu'il existe de déserts juridiques, ni d'offre inégalitaire en France. Nous y tenons beaucoup. La péréquation répond à ce souci de maillage territorial.

Le projet de loi est complexe. Il prévoit une péréquation à deux niveaux, entre les actes au sein d'une même étude, et entre études. C'est une question de bon sens : si l'on considère que l'achat d'un appartement de luxe parisien comble l'insuffisante rémunération qu'un notaire retirera d'une petite transaction – une cave ou un minuscule local dans une copropriété – il faut bien reconnaître que le notaire de province, lui, ne bénéficie pas de l'immobilier parisien. Comment la compensation s'opérera-t-elle pour lui ? Il ne peut s'agir que d'une compensation entre les études les plus rentables, qui doivent pouvoir financer les moins rentables.

L'objectif est de bénéficier d'un maillage territorial qui garantisse une présence de la plus uniforme possible, et qui ne crée pas d'inégalités entre Français selon le lieu où ils habitent et travaillent.

Quant à la concurrence tarifaire, elle sera plus limitée du fait de la suppression du fameux corridor tarifaire décidée par l'Assemblée nationale, mais elle pourra néanmoins jouer grâce aux remises que les notaires pourront pratiquer, notamment lorsqu'ils utilisent des tarifs proportionnels.

Il nous semble que cette plus grande flexibilité et cette plus grande liberté tarifaire qui seront reconnues aux professions juridiques doivent s'accompagner d'une publicité des tarifs. Nous avons recommandé dans notre avis, que l'Assemblée nationale a suivi, l'obligation pour les notaires ou pour les huissiers de publier sur leur site Internet les tarifs des différents actes auxquels les clients peuvent avoir recours.

C'est d'autant plus important que les notaires n'ont pas de zone territoriale affectée, contrairement aux avocats ou aux huissiers. Les notaires ont en effet une compétence nationale, et la population recourt peu souvent à leurs services - cinq ou six fois en moyenne au cours de l'existence...

M. Michel Raison. – Ce n'est pas ce qui va redonner beaucoup de pouvoir d'achat !

M. Bruno Lasserre. – Ce n'est pas la question qui m'a été posée ! Je réponds à la question concernant la publicité...

Un certain nombre de personnes sont peut-être prêtes à faire cinquante kilomètres de plus pour économiser 2 000 euros, afin de trouver un notaire moins cher. Ce n'est pas forcément une mauvaise chose pour l'émulation entre professionnels !

Enfin, s'agissant des modes d'exercice, si l'on permet l'ouverture du capital et des droits de vote entre professions juridiques, il n'est évidemment pas question de déroger aux règles éthiques qui gouvernent chacune de ces professions. Elles resteront applicables à

chacune, même si elles relèvent de sociétés dont le capital pourra être ouvert à d'autres professions juridiques.

M. François Pillet, rapporteur. – L'article 11 relatif à l'injonction structurelle, tant dans sa rédaction que dans sa portée, constitue une innovation juridique assez forte.

L'Autorité de la concurrence pourra intervenir à propos de la position dominante d'un opérateur, mais sans abus, pour une part de marché supérieure à 50 % – ce qui n'est pas si rare – si celui-ci soulève des « préoccupations de concurrence ». Le terme de « préoccupation » pose juridiquement quelque problème d'analyse, mais ne pensez-vous pas que vous allez devenir juges d'un acte de gestion non délictueux sans craindre la responsabilité, corollaire du pouvoir du gérant ?

Par ailleurs, quel est votre sentiment vis-à-vis de la critique émise par la commission d'étude des effets de la loi pour la croissance et l'activité, qui a jugé cette mesure potentiellement dangereuse pour l'investissement et la vie économique, en ce qu'elle « *déroge largement à la "philosophie" du droit de la concurrence et est porteur de risques réels en termes de sécurité juridique et de liberté des prix.* »

La commission ajoute : « *Au vu des risques portés par un tel mécanisme et de l'absence d'éléments connus sur ses effets économiques et sa capacité de répondre aux problématiques actuelles du secteur, une étude approfondie du type de celle menée au Royaume-Uni serait souhaitable avant la mise en œuvre du dispositif.* »

Que pensez-vous de ce pouvoir qui risque d'entrer dans vos responsabilités ?

Mme Nicole Bricq. – Estimez-vous que le projet de loi pour la croissance et l'activité se situe, pour la matière qui est la vôtre, dans la prolongation de la loi LME, en l'amplifiant et en ouvrant davantage l'économie française, ce que n'avait pu faire la LME ?

En second lieu, que répondez-vous aux critiques des sociétés d'autoroutes, qui ne sont pas les seules à vous reprocher de privilégier l'intérêt du consommateur et de ne pas prendre en compte la rentabilité économique ? J'ai en effet lu ce matin que l'on vous soupçonne de préférer regarder le taux de profit plutôt que le retour sur investissement...

Enfin, la loi va vous conférer un pouvoir de transaction sur le montant des sanctions qui me paraît très important. Cela va vous demander beaucoup de travail. C'est habituellement l'autorité ministérielle qui s'occupe de la transaction, lorsque celle-ci est nécessaire. Ce sera maintenant à vous de vous en charger...

M. Daniel Raoul. – Vous êtes déjà intervenu sur trois lois différentes, la LME, la loi « Lurel », et la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).

Malgré le temps que l'on y a passé, malgré la loi LME, malgré la loi « Lurel », malgré la loi ALUR, on ressent encore des hésitations, alors qu'il existe sur l'étagère de la commission des affaires économiques du Sénat un document d'aménagement commercial (DAC) dont vous avez souligné la pertinence. Il demeure à la disposition de chacun. Il avait été élaboré dans le cadre du projet de loi « Lefebvre », mais aucune des deux assemblées n'y a donné suite. Je pense qu'on devrait le réactiver.

S'agissant de la concurrence, vous avez évoqué une certaine disparité des distributeurs suivant les territoires. Le problème vient davantage, selon moi, des super-

centrales d'achat. C'est sous cet angle que l'on devrait étudier la concurrence réelle, en particulier les relations avec les producteurs et le *racket* organisé qui en découle.

Enfin, je souhaiterais que vos avis traitent des problèmes liés au vieillissement de la population et aux commerces de proximité.

M. Michel Raison. – Je ne fais pas partie des personnes qui défendent tel ou tel territoire, mais de ceux qui se battent pour assurer un équilibre d'ensemble. Or, la loi Macron va le remettre complètement en cause. Il faut y prendre garde : en additionnant les lois sans se soucier du sort que l'on réserve à telle ou telle profession, en particulier les professions juridiques, on court à la catastrophe !

S'agissant de la distribution, je rejoins ce qu'a dit mon collègue. Il existe deux contradictions. Vous avez évoqué le problème de la diversification des enseignes dans certaines zones. On s'en moque ! Il n'est pas très grave que certaines zones soient insuffisamment diversifiées. Je connais bien le sujet : lorsque j'étais député, j'ai rapporté la loi « Chatel », j'ai refusé de rapporter la loi LME, et je n'ai pas voté la négociabilité. Nos technocrates sont persuadés que plus on baisse le prix, plus on fait monter la croissance. Cependant, les courbes comportent toujours des optimums. Plus on cherche à faire baisser les prix, plus on met en danger les transformateurs français, qui sont en permanence asphyxiés par la grande distribution. Si vous avez la solution pour y remédier, je suis preneur ! Il faudrait commencer par supprimer la négociabilité mise en place précédemment.

Il s'agit d'un problème spécifique à la France. Lorsque nos fournisseurs travaillent avec Lidl ou Aldi, bien que les choses commencent à changer, ils sont moins maltraités. Même si le prix est aussi bas, les contrats sont mieux respectés que lorsqu'ils travaillent avec Leclerc, pour ne pas le citer !

Le deuxième problème concerne les autocars. On a confié en 2000 la compétence des TER aux régions. Beaucoup de lignes de TER doublent la route. Comment la loi va-t-elle faire pour favoriser le transport par autocar ? À qui va-t-elle confier cette compétence, alors que toutes les régions se posent la question de savoir si l'État va pouvoir maintenir les lignes de trains Intercités, dont on a grandement besoin pour irriguer le territoire.

On désorganise tout d'un seul coup. Laissons les conseils régionaux, qui ont plutôt bien travaillé sur ce sujet, prendre les initiatives. Il s'agit parfois de lignes de 200 kilomètres que les régions ont équilibrées entre le train et l'autocar !

S'agissant des professions réglementées, on veut instaurer une caisse de péréquation nationale, mais il en existe déjà une dans les études notariales, et elle ne fonctionne pas si mal... L'État a déjà opéré un hold-up sur les Agences de l'eau, et dans les réserves des chambres d'agriculture ou des chambres de commerce : dès que cette caisse de péréquation sera alimentée, l'État la ponctionnera.

Simplifions les choses ! Réformons ce qui ne fonctionne pas, mais ne déstabilisons pas ce qui fonctionne, et n'ajoutons pas de la complexité à la complexité ! Merci de bien vouloir m'entendre, monsieur le président.

M. Bruno Lasserre. – Un mot sur la philosophie de l'Autorité de la concurrence pour ceux qui nous accusent de défendre le consumérisme...

Mme Nicole Bricq. – Je ne partage pas forcément ces critiques !

M. Bruno Lasserre. – Le montant des sanctions prononcées en 2014 par l’Autorité de la concurrence représente 1,13 milliard d’euros, dont 951 millions d’euros pour deux ententes dans le secteur des produits d’hygiène. Cela représente des mètres et des mètres de linéaires de supermarchés. Nous avons sanctionné Procter et Gamble, Unilever, Henkel, des sociétés mondiales, des multinationales. Comment voulez-vous qu’elles disent du bien de nous ? Elles estiment que nous n’avons rien compris à leur « *business* », et sont persuadées que nous défendons un consumérisme de bas étage. Ce n’est pas la vérité !

Nous sommes en effet favorables à l’économie de marché. Nous croyons fondamentalement à l’économie de marché, dans laquelle les chefs d’entreprise définissent leur stratégie. Nous ne sommes pas pour l’économie administrée, où ce sont les régulateurs qui décident à la place des entreprises. J’ai beaucoup de respect pour les entreprises, et c’est à elles d’agir.

Il existe cependant des règles du jeu dans une économie de marché. Elle ne peut fonctionner que si les entreprises définissent leur stratégie en toute autonomie. Il ne faut pas croire qu’elles sont concurrentes alors que, secrètement, elles s’entendent entre elles pour fixer les prix, partager les clients, ou les marchés. Ce n’est pas de l’économie de marché ! Quand nous avons le courage de le révéler et de les sanctionner de manière dissuasive, on nous dit que nous n’avons rien compris et que nous décourageons la production. C’est tout l’inverse ! C’est comme si l’arbitre sportif renonçait à sanctionner le dopage en estimant qu’il est nécessaire à la compétition sportive. Le dopage est l’antithèse du *fair-play* et de la loyauté dans la compétition. Or, nous sommes les gardiens de règles du jeu qui ont pour objet de donner les mêmes chances à tous.

Concernant les sociétés d’autoroutes, le procès qui nous est fait est injuste. Nous avons été saisis d’une question précise par la commission des finances de l’Assemblée nationale : les règles du jeu applicables aux concessions autoroutières, notamment les formules d’évolution des péages, garantissent-elles ou non aux sociétés d’autoroutes, depuis la privatisation de 2006, une rentabilité normale ou excessive ? Nous avons constaté que, depuis 2006 – mais la chose aurait été la même que les sociétés aient été privatisées ou non – les formules d’évolution des péages, telles qu’elles avaient été négociées, garantissaient une rentabilité nette, après impôt et remboursement des charges d’emprunt, comprise entre 19 % et 32 % en 2006 ; entre 2013 et 2014, elle oscillait entre 20 % et 24 %. Ce chiffre ne peut qu’augmenter au fur et à mesure que l’on se rapproche de l’échéance de la concession, les investissements devant être amortis.

Nous avons estimé que l’économie de marché devait permettre des profits élevés lorsque l’entreprise prend un risque important. Nous avons étudié si, à côté de cette rentabilité indéniablement forte, il existait un risque pour les concessionnaires autoroutiers, du côté de l’évolution du trafic, du fait de l’apparition de charges imprévisibles ne pouvant être anticipées, ou de la dette massive qu’ont souscrite les sociétés d’autoroutes... Nous avons constaté qu’il n’existait pas de risques justifiant une rémunération aussi élevée !

On déplore que nous n’ayons pas étudié le taux de retour sur investissement. Bien sûr, le taux de retour sur investissement est un outil utile pour mesurer *ex ante* si une entreprise doit réaliser un investissement ou non. On nous reproche en quelque sorte de ne pas avoir utilisé un indicateur pour répondre à une question qui ne nous était pas posée. On ne nous a pas posé la question de savoir si l’État a fait une mauvaise affaire en privatisant, ou si les sociétés d’autoroutes ont fait une trop bonne affaire en achetant ces concessions. Le taux de rentabilité interne (TRI) est un bon outil, mais ce n’est pas la question qu’on nous a posée.

Il était normal que nous regardions les indicateurs pertinents pour répondre à la question posée. Notre réponse étant dérangeante, on nous dit que nous n'avons rien compris au « *business* ».

C'est au contraire parce que nous avons trop bien compris et que cette vérité dérange qu'on nous reproche de défendre à tout prix un consumérisme de court terme. Non ! Nous ne défendons pas un consumérisme de court terme. Je le dis devant vous solennellement : je crois à la concurrence. Si tel n'était pas le cas, comment pourrais-je présider cette institution, qui est faite pour la défendre ? La concurrence n'est pas une fin en soi, mais un levier qui permet aux entreprises de donner le meilleur d'elles-mêmes, de se concurrencer grâce à leurs mérites. Je le dis clairement : dans la concurrence il n'y a pas que le prix, il y a aussi la qualité, la présence sur le territoire, la compétitivité. Je ne réduis pas la concurrence à un veau d'or devant lequel il faudrait se prosterner coûte que coûte.

Depuis que nous avons reçu le contrôle des concentrations, en 2009, nous avons examiné environ mille opérations ayant conduit les entreprises françaises à grandir sur notre sol : nous n'en avons interdit aucune. Nous nous sommes montrés pragmatiques, et avons accompagné la croissance des entreprises !

Quant au prolongement de la loi LME, le projet de loi pour la croissance et l'activité part du même constat, mais amplifie les réformes et attire l'attention sur l'inefficacité de certaines mesures prévues par la LME.

La loi, depuis 1986, a transféré au Conseil de la concurrence, devenu Autorité, le pouvoir de sanctions. Ce n'est plus l'apanage du ministère. Le projet de loi pour la croissance et l'activité propose de négocier le montant de la sanction pour éviter trop de contentieux ultérieurs, comme le fait l'AMF avec la composition administrative. Nous sommes déjà compétents pour fixer le montant de la sanction. Le fait que celle-ci soit entre les mains d'une autorité administrative indépendante n'est pas incompatible avec le recours à des procédures négociées, qui permettent d'accélérer et de simplifier les choses.

Je suis heureux de constater la présence dans la salle de Mme Perrot, qui préside la commission d'étude des effets de la loi pour la croissance et l'activité. Je ne suis pas toujours d'accord avec cette commission, mais elle s'exprime en toute indépendance et anime ainsi le débat public.

Monsieur Pillet, vous forcez le trait quand vous dites que nous pouvons utiliser l'injonction structurelle sur la foi de seules préoccupations. Non ! Il faut un constat objectif de prix élevés par rapport à la moyenne des prix ou des marges pratiquées habituellement dans le secteur. Ce constat devra être documenté.

En second lieu, il existera une procédure contradictoire.

Par ailleurs, l'injonction structurelle ne pourra être mise en œuvre qu'en cas d'échec d'engagement négocié avec les entreprises. Il s'agit d'une arme ultime, qui restera un instrument dissuasif utilisé dans un petit nombre de cas, j'en suis persuadé.

Quant à vos interrogations sur la compatibilité avec la Constitution, sachez que le territoire de Nouvelle-Calédonie a adopté une loi de pays calquée sur le modèle de la loi « Lurel » applicable aux départements d'outre-mer. Le Conseil constitutionnel a été saisi de

ce texte et a considéré que sa rédaction, très proche de celle que reprend le projet de loi pour la croissance et l'activité, était conforme à la Constitution.

Je reviens sur le Royaume-Uni, Mme Perrot ayant estimé qu'il convenait d'étudier l'exemple britannique. S'il existe une économie de marché en Europe qui croit au libéralisme, c'est bien l'économie britannique. C'est là que l'injonction structurelle a été inventée, et elle donne ce pouvoir à la commission de la concurrence, non seulement dans la distribution, mais aussi dans tout secteur économique.

D'ailleurs, au motif d'une enquête sectorielle constatant un manque de concurrence, cette commission a imposé au Royaume-Uni la vente d'aéroports ainsi que d'usines cimentières. Le texte n'impose pas l'existence d'une position dominante, ni un constat de prix trop élevé, mais donne un pouvoir d'appréciation bien plus large à l'autorité britannique.

J'ai entendu prononcer le mot de « poutinien » ou de « soviétique » pour qualifier l'action de l'Autorité de la concurrence. Or, sa création a été inspirée par ce qui se fait à Londres. M. Cameron ou ses prédécesseurs s'étonneraient si on les comparait au Soviet suprême. Je n'ai pas le sentiment que l'on soit dans le même type d'économie !

La loi française s'inspire de ce modèle, avec encore plus de garanties de procédures et de fond pour mobiliser cet instrument, qui restera exceptionnel, je le répète. Il ne s'agit pas d'un outil d'usage quotidien.

MM. Raoul et Raison ont insisté sur la question des centrales d'achats et sur le renforcement du pouvoir des enseignes grâce à celles-ci. C'est un sujet auquel nous devons nous intéresser. J'ai fait part, dans mon introduction, de deux propositions intermédiaires de l'Autorité de la concurrence. Le sujet est maintenant entre vos mains.

Je ne suis pas d'accord avec vous, Monsieur Raison, lorsque vous dites que nous sommes le seul pays dans lequel cette situation existe. Peut-être les négociations ont-elles atteint, en France, une âpreté jamais égalée, mais elles sont dures dans tous les pays ; j'en veux pour preuve le fait que nos collègues allemands et britanniques ont mené des enquêtes de nature très proche de celles auxquelles nous avons procédé dans ce secteur.

Vous estimez qu'il importe peu que les zones de chalandise disposent d'une, de deux ou de trois enseignes. On ne peut dire cela ! Si les Français n'ont pas le choix entre différentes enseignes, cela se ressentira dans le niveau des prix. Nous devons donc vérifier qu'il existe suffisamment de choix et de diversité dans les zones de chalandises locales, et que la puissance d'achat qu'obtiennent ces firmes en regroupant leurs centrales d'achat ne se traduise par des abus dans la négociation tarifaire avec les industriels de l'amont, notamment dans le secteur agroalimentaire. Ces deux préoccupations ne sont pas contradictoires. Il faut les poursuivre de concert.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – L'expression de « préoccupation de concurrence » employée par François Pillet existe dans la loi adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale, qui va nous être transmise.

M. Bruno Lasserre. – Elle figure déjà dans le code de commerce...

M. Vincent Capo-Canellas, président. – C'est donc à juste titre qu'elle a été employée !

Mme Fabienne Keller. – J'ai vu, monsieur le président, que vous étiez passionné par les autocars et leur libéralisation. Ce ne serait pas le moindre des paradoxes si l'autocar, qui ne paye pas l'investissement, se développait principalement le long des rails !

C'est bien un des écueils qui pourrait venir d'une libéralisation de l'exploitation des autocars, avec des externalités comme la pollution de l'air, bien supérieure à celle du rail, et surtout le risque d'accidents, bien supérieur à celui que connaît le chemin de fer.

Je fais le cauchemar d'une France couverte de rails plutôt convenablement entretenus, les plans de rénovation ferroviaire ayant bien fonctionné, avec de belles lignes TGV, mais sans aucun train, le prix du sillon demeurant totalement administré.

Les autocars ayant l'air d'être appelés à se développer, pourrait-on traiter de la question des gares routières, qui sont aujourd'hui en marge de nos villes ? Eurolines est très présente à Strasbourg ; la gare est en banlieue, desservie par le tramway, mais absolument pas en synergie avec les autres modes de transport. Dans une logique de gestion pérenne, où ces nouveaux transports, plutôt privés, devraient être bien articulés avec les transports préexistants, urbains, interurbains, départementaux ou régionaux, comment compléter la loi pour bénéficier des pôles d'intermodalité ? Il n'y a plus d'argent ! Or, l'intermodalité est un levier de développement du transport. Encore faut-il l'organiser. Comment assurer cette synergie, dans un pays qui souffre du fractionnement des AOT ?

Mme Pascale Gruny. – Monsieur le président, vous ne m'avez pas du tout convaincue, notamment à propos de l'impact de ce projet de loi sur la croissance et l'activité.

Pour les professions réglementées, les notaires notamment, on s'achemine vers une péréquation. Quelle est la juste rémunération que vous voulez octroyer à ces professionnels ? Veut-on en faire des fonctionnaires et leur verser des émoluments pour régler le problème ?

C'est bien méconnaître le territoire que de penser que les clients vont faire des kilomètres pour chercher un notaire meilleur marché. Le notaire est souvent un notaire de famille ; au-delà des prix, une certaine confiance s'instaure. Beaucoup de leurs nombreux conseils sont gratuits. Prenez garde à ne pas détruire cette relation qui, sur nos territoires, est essentielle.

Vous conseillez à cette profession de se réorganiser pour dégager de la productivité, ce que l'on peut comprendre. Pourquoi n'appliquez-vous pas ce principe à l'Autorité de la concurrence, pour laquelle vous demandez des effectifs supplémentaires ?

J'en ai été profondément choquée. Je viens du monde de l'entreprise où, lorsqu'on a du travail supplémentaire, on ne réclame pas des effectifs avant d'avoir étudié ce que l'on peut faire du point de vue de l'organisation !

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Je pense que le président a un grand souci de productivité. Il va nous le confirmer...

Mme Corinne Imbert. – Monsieur le président, ne trouvez-vous pas contradictoire le fait de souhaiter veiller au maintien d'un maillage territorial et de parler d'ouverture du capital des offices, qu'ils soient notariaux ou d'une autre nature ? Pensez-vous sincèrement que les ouvertures de capital vont intéresser les petites études de nos communes rurales ?

Par ailleurs, quel va être l'impact de ces mesures sur l'emploi dans ces professions ?

Enfin, vous avez dit que vos nouvelles prérogatives vont vous permettre de proposer des cartes destinées à réguler les installations. Quelle méthodologie allez-vous employer ? Est-elle déjà déterminée ? Ces cartes seront-elles opposables aux ordres professionnels ? Vous avez affirmé que vous ne vous substitueriez pas aux ordres qui régissent l'exercice de ces professions : jusqu'à quel point ces cartes leur seront-elles opposables ?

Mme Françoise Gatel. – Vous avez évoqué le zonage au sujet des notaires. Je m'étonne que l'on ne se pose pas la question à propos des médecins, dont les problèmes me semblent bien plus urgents à résoudre que ceux des notaires ! Je partage par ailleurs ce qui a été dit à propos des professions réglementées.

Concernant les autocars, j'ai les mêmes convictions sur la nécessité d'équilibrer le territoire que mon éminent collègue, mais si certaines régions ont fait de véritables efforts en matière de transport - en dehors du rail - ce n'est pas le cas partout. Je pense que l'équilibre des territoires et la mobilité des populations rurales, qui permettront de maintenir des gens dans nos campagnes, passent aussi par des solutions différentes et complémentaires. C'est en ce sens qu'il est important, pour conserver la viabilité du marché que vous évoquiez de confier le transport à une seule autorité organisatrice, la région, et non le département.

Mes collègues ont relevé un véritable problème à propos de l'équité de concurrence dans l'accès des PME agroalimentaires aux marchés proposé par les centrales d'achat. En France, certaines PME agroalimentaires extrêmement performantes et innovantes sont prisonnières de la grande distribution. On ne peut vouloir ouvrir le marché à la grande distribution et le canaliser sans penser à l'agroalimentaire.

Je n'ai pas bien compris ce que vous avez dit à propos de la nécessité de lutter contre les positions dominantes des enseignes de la grande distribution en recourant à des injonctions les obligeant à vendre certaines surfaces. Les commerçants indépendants qui travaillent pour l'enseigne U, par exemple, sont propriétaires de leur magasin. Comment pourrait-on obliger cette enseigne à vendre des surfaces qui appartiennent à un indépendant ?

Enfin, vous avez évoqué l'avis du préfet concernant les restrictions excessives qui existeraient dans des documents d'urbanisme. En Ile-et-Vilaine, nous sommes en train de réviser un SCOT pour soixante-sept communes ; un autre SCOT dispose d'un volet commercial prescriptif, où l'on indique, commune par commune, le nombre de mètres carrés autorisés pour un certain type de commerce, sur une période de quinze ans. Comment cela est-il compatible avec la loi Macron ?

M. Bruno Lasserre. – Certaines de ces questions s'adressent à Mme Perrot, en particulier celles relatives à l'impact du projet de loi sur la croissance et l'emploi. Je la laisserai donc répondre...

Je ne suis pas d'accord avec Mme Keller : je pense qu'il peut y avoir complémentarité entre l'autocar et le train, sans entraîner une concurrence qui porte atteinte à ces deux modes de transport.

N'oublions pas que le réseau ferroviaire ne permet pas toujours la desserte efficace de villes de province, d'une région à une autre. On est parfois obligé de passer par des métropoles, voire par Paris. Dans ce cas, l'autocar peut être une solution bien plus flexible.

Une Micheline diesel qui tire un train à moitié rempli - et beaucoup de TER circulent malheureusement avec des wagons à moitié vides - est bien plus néfaste pour le bilan carbone qu'un autocar rempli de voyageurs, qui dispose d'un pot catalytique aux normes environnementales. Il faut sortir des clichés ! Je ne crois pas que cette réforme soit mauvaise, pas plus pour l'environnement que pour notre réseau ferroviaire, auquel nous tenons tous.

S'agissant des gares routières, Mme Keller a mille fois raison : il faut donner un statut aux gares routières, veiller à l'interopérabilité, essayer de faire en sorte que les opérateurs mettent leurs terminaux en commun, au lieu que chacun en crée un pour son propre usage. Il faut également viser d'intermodalité, de manière à faire en sorte que les voyageurs puissent passer du train à l'autocar en utilisant des gares bien connectées.

Madame Gruny, je ne peux accepter ce que vous avez dit à propos de l'obligation qu'aurait l'Autorité de la concurrence, si elle fonctionnait comme une étude notariale ou une entreprise, de ne pas recruter de personnel supplémentaire.

Supposons que l'Autorité de la concurrence soit une entreprise. Elle dispose d'un effectif de 181 personnes, coûte 20 millions d'euros par an et a rapporté 1,13 milliard d'euros en 2014. Si l'Autorité de la concurrence était une PME, elle recruterait pour améliorer son produit ! C'est donc artificiellement que l'on bride son efficacité en lui interdisant de recruter. Je ne suis donc pas d'accord.

Enfin, j'ai reçu beaucoup de tweets de notaires ; certains m'ont révolté. Je pouvais m'attendre à un tel langage de la part de chauffeurs de taxi, mais non de la part de notaires, officiers publics ministériels. Beaucoup de ces tweets étaient inspirés par le mépris. Certains ont le sentiment, parce que je ne suis pas notaire, que je n'ai pas le droit de parler de cette profession. Cette profession n'a-t-elle pas besoin d'un regard indépendant, qui n'est pas animé par la jalousie ou la vindicte ? Je suis arrière-petit fils de notaire de province. Je sais de quoi il retourne, et je ne crois pas, en parlant de ce métier, que je le fais avec un sentiment mal placé ! Il y a place pour le dialogue, et l'Autorité de la concurrence exercera ses missions en toute impartialité, avec le sens de l'écoute et du dialogue.

Qu'on ne dise pas, au prétexte que nous sommes une autorité habituée à porter des jugements économiques, que les notaires doivent être exemptés de tout regard indépendant ou économique. La structure des tarifs des notaires date de 1978 ! Elle n'a jamais été revue. L'eau n'a-t-elle pas coulé depuis sous les ponts ? Des investissements informatiques n'ont-ils pas été réalisés ? N'y a-t-il pas eu une transformation profonde du métier justifiant que l'on regarde si les tarifs reflètent réellement les coûts ? Ce sont ces questions qu'il faut aborder.

Madame Imbert a raison de dire que l'équité des conditions de concurrence doit permettre aux PME, notamment dans l'agroalimentaire, d'écouler leur production auprès de ces enseignes ou de ces centrales d'achat. Ce n'est pas un sujet qui relève de l'Autorité de la concurrence, mais je comprends votre question et, personnellement, je la soutiens.

La plupart des regroupements qui ont été négociés excluent les fruits et les légumes, notamment pour permettre un approvisionnement dans la zone la plus proche de ces enseignes.

Quant à l'urbanisme, je dois vous avouer que je n'étais pas demandeur de ces pouvoirs. L'Autorité de la concurrence, si on lui avait demandé son avis, aurait répondu qu'elle était bien peu légitime pour expertiser les documents d'urbanisme qui sont entre les mains des élus. Qu'on ne voie pas là l'ambition de technocrates qui veulent contrôler le travail des élus. C'est le Gouvernement qui a souhaité nous conférer ce pouvoir ; l'Assemblée nationale l'a voté ; en citoyens, nous appliquerons la loi, mais nous ne l'avons réclamé en aucune manière.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Les taxis ne sont pas toujours conformes à l'image qu'on peut parfois en donner ! Je me souviens de dialogues parfois virils, mais corrects avec eux...

M. Bruno Lasserre. – Enfin, Madame Imbert, l'ouverture du capital constitue un sujet de compétitivité. Le droit est aussi un facteur de compétitivité. La possibilité, pour des acteurs du droit, de se regrouper et d'intégrer un certain nombre de conseils qui relèvent de professions différentes est aussi un élément de la compétitivité des places juridiques, notamment la place parisienne. Je ne suis pas sûr qu'elle ait un impact négatif sur les professionnels installés en province, mais elle permettra peut-être de développer à Paris des secteurs à haute valeur ajoutée.

Audition de Mme Anne Perrot, présidente de la commission d'étude des effets de la loi pour la croissance et l'activité

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Madame Perrot, vous êtes présidente de la commission d'étude des effets de la loi pour la croissance et l'activité. Vous êtes également conseiller-associé au sein du cabinet MAPP, spécialisé dans le conseil en économie, actif principalement dans le domaine de la concurrence. Vous êtes en outre, depuis 2014, correspondante du Conseil d'analyse économique.

Vous avez précédemment été membre du Conseil de la concurrence en qualité de vice-présidente. Vous êtes donc particulièrement qualifiée pour aborder les sujets qui nous occupent.

Pour autant, la mission qui vous a été confiée a suscité quelques interrogations ici ou là. En effet, compléter l'étude d'impact d'un projet de loi par les avis que vous avez élaboré au sein de la commission constitue une innovation. Cette commission a été créée en janvier 2015. Elle comporte dix experts. Vous avez été chargée de « *mettre à la disposition du public « parlementaire » et du grand public des notes de synthèse sur les points les plus marquants de la loi* ».

Vous avez remis, dans un délai record de quinze jours, les cinq études demandées qui portent sur l'urbanisme commercial, les professions réglementées, la justice prud'homale, l'ouverture de l'offre de transport par autocar, et la réforme du travail dominical.

Les rapporteurs et nos collègues présents ne manqueront pas de vous interroger sur le fond de ces évaluations.

Je vous invite à nous expliquer le sens de vos travaux, mais aussi ce qui les distingue de l'étude d'impact rendue obligatoire depuis la loi organique du 15 avril 2009. Vous nous direz aussi si vous considérez que votre mission a pris fin, et si le Sénat peut éventuellement faire appel à vous concernant les dispositions nouvelles votées par l'Assemblée nationale en première lecture, des modifications substantielles ayant été apportées.

Je précise enfin que cette audition est ouverte à l'ensemble de nos collègues et à la presse et fait l'objet d'une captation vidéo retransmise sur le site du Sénat.

Madame la présidente, vous avez la parole.

Mme Anne Perrot, présidente de la commission d'étude des effets de la loi pour la croissance et l'activité. - Merci de permettre à la commission d'expliquer la manière dont elle a travaillé.

La constitution d'une commission ad hoc de ce type - sans que ce terme doive être pris de manière péjorative - est, selon moi une première. Cette commission est composée d'économistes académiques internationalement reconnus, spécialistes soit de l'économie du travail, soit de l'économie de la concurrence, qui sont les deux principales spécialités sollicitées par les différents sujets dont nous sommes saisis. La commission compte également des spécialistes de l'évaluation des politiques publiques. Ce panel de dix économistes était donc représentatif de ces trois domaines économiques.

Du point de vue méthodologique, le travail de cette commission diffère des exercices habituels menés en matière d'évaluation des effets des lois. Contrairement à la plupart de ces exercices, elle a pris place avant que la loi ne soit mise en œuvre et qu'elle ait pu produire des effets concrets. Il existe des exercices d'évaluation des politiques publiques menés par de nombreux économistes, comme par exemple dans l'économie de l'éducation, pour savoir si l'on décide de dédoubler les classes, si l'on peut mesurer ou non l'impact d'une telle mesure sur le degré de réussite des élèves. Cela requiert bien entendu la collecte d'un certain nombre de données et aussi de départager ce qui, dans les résultats *a posteriori*, peut être dû à la mise en œuvre de la loi ou à d'autres facteurs qui peuvent expliquer l'évolution des performances des élèves.

On est exactement dans le même type de problématique en matière économique. Toute la difficulté, lorsqu'on s'intéresse à l'évaluation des effets d'une loi *a priori* ou *a posteriori*, est de distinguer ce qui peut être lié à la mise en œuvre d'une mesure en soi et à d'autres facteurs contextuels qui peuvent interférer. Le métier d'économiste consiste à établir la différence.

Les travaux sur lesquels nous nous sommes appuyés ont tous une même caractéristique : ils reposent sur une méthodologie acceptée internationalement par les économistes, les économètres et les statisticiens. Ils visent à identifier la causalité d'un événement quelconque et ses effets sur le marché du travail, sur les prix, sur la rentabilité, sur le bien-être des individus, sur la pollution, etc.

Par exemple, la libération du transport par autocar dans tel ou tel pays s'est-elle accompagnée d'un accroissement de la pollution ou de la congestion routière ? On imagine que, sur cinq ou dix ans, un certain nombre d'événements ont pu se produire et avoir un impact sur l'analyse de l'évolution de la pollution : les automobilistes peuvent avoir opté pour

des voitures moins polluantes ou, au contraire, avoir cessé d'acheter des véhicules. Les voitures peuvent donc polluer davantage. Pour identifier l'effet de la libéralisation du transport par autocar, il faut donc être certain de l'effet que l'on isole.

Ex ante, nous avons passé en revue la littérature économique reposant sur des méthodes éprouvées pour départager les effets de diverses mesures qui peuvent venir brouiller le signal que l'on obtient à propos de la mise en œuvre de telle ou telle loi. Nous avons étudié les pays plus ou moins proches de la France. C'est une des difficultés de cette analyse, certains pays ayant une structure du marché du travail ou territoriale assez proche de la structure française, tandis que d'autres en sont bien plus éloignés. Une des difficultés de l'exercice est d'évaluer jusqu'à quel point ces analyses sont transposables ou non.

C'est ce que nous avons fait, sur un nombre de sujets limités, du fait de notre installation tardive. C'est d'ailleurs un point que l'on peut déplorer... Nous avons beaucoup réfléchi à la nature de l'exercice que l'on nous demandait, qui était nouveau. Tous les membres de la commission ont des activités professionnelles qui réclament beaucoup d'énergie et de temps. Si l'on nous avait demandé de travailler sur des évaluations beaucoup plus précises, mesure par mesure, de l'impact de la loi tel qu'on pouvait l'anticiper à partir de juin 2014, il n'est pas certain que l'on aurait trouvé dix personnes pour effectuer ce travail toute affaire cessante.

L'avantage de disposer d'économistes académiques réside dans le fait qu'aucun n'est intéressé sur un plan personnel par le fait que cette loi soit adoptée ou non. On peut avoir des opinions mais, professionnellement, nous étions libres de tout conflit d'intérêts et de toute pression. Cette liberté provient de notre métier : nous ne travaillons pas pour ou contre une loi au sens politique du terme. Nous n'aurions cependant pas pu consacrer plusieurs mois à ce travail.

Nous avons été amenés à sélectionner les sujets qui nous ont paru les plus sensibles. Une loi se fixe des objectifs, et l'on devrait évaluer le succès, probable ou non, de telle mesure au regard de l'objectif qu'elle cherche à atteindre.

Nous ne sommes toutefois pas naïfs : nous savons bien qu'au-delà de l'objectif visé, susceptible d'être atteint ou non par la mesure en question, il existe un grand nombre d'externalités. Ainsi, le travail du dimanche peut comporter des externalités sur la vie sociale ou familiale. Nous nous sommes fixés comme objectif d'étudier principalement l'impact attendu de la loi au regard de son objectif premier. Par exemple, lorsqu'on libéralise le transport par autocar, l'objectif premier n'est pas tant de créer des emplois que de favoriser la mobilité.

Il existe bien d'autres effets secondaires, et nous n'aurions pas fait notre travail si nous n'avions pas étudié, dans la mesure du possible, la manière d'évaluer l'impact de telle ou telle mesure sur toute une série d'autres indicateurs. Certaines des questions que vous vous posez n'ont pas fait l'objet d'évaluations ou de mesures d'impact. Je pense par exemple au travail du dimanche. Nous avons été particulièrement attentifs aux problèmes de société que le travail du dimanche pouvait engendrer, et avons étudié la littérature à ce sujet. Il s'agit de savoir si cet impact a pu être mesuré, quantifié par des travaux qui se soumettent à la méthodologie que j'ai précédemment indiquée.

Nous avons tenté, pour chacun des sujets qui nous étaient soumis, de restituer le contenu de ces études internationales, en essayant, quand c'était possible, d'indiquer dans quelle mesure ces analyses et ces résultats étaient transposables au cas français.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – La parole est aux rapporteurs.

M. François Pillet, rapporteur. – Dans votre évaluation des professions réglementées, vous avez prudemment fait valoir que les effets des mesures proposées étaient incertains, compte tenu du caractère limité de la dérégulation.

Vous êtes-vous penchée depuis sur les modifications très importantes apportées par l'Assemblée nationale ? Si c'est le cas, quelles conclusions en tirez-vous ?

Les députés ont plus précisément retenu le principe d'une double péréquation sur les tarifs, avec une possibilité de remise limitée sur certains actes. Avez-vous testé une telle hypothèse ? Disposez-vous d'exemples étrangers sur la question ?

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – Selon votre rapport, l'impact positif de cette loi sur l'emploi ne se mesurera que si les mesures sont appliquées de manière significative. À cet égard, la possibilité pour les maires d'autoriser les magasins à ouvrir jusqu'à douze dimanches par an peut-elle avoir un effet certain sur l'emploi ?

S'agissant des impacts sociétaux, vous citez une étude américaine qui fait état de conséquences négatives sur certains comportements à risque. Vous évoquez aussi les conséquences sur la baisse de la fréquentation religieuse. Pouvez-vous préciser ces effets ?

Un des éléments positifs de ce texte réside dans la simplification juridique de la réglementation actuelle du travail dominical. Votre rapport le confirme. En effet, elle aboutit aujourd'hui à régulariser des pratiques illégales. Partagez-vous cette impression ?

Mme Anne Perrot. – En ce qui concerne tout d'abord les professions réglementées, nous n'avons pu entrer à ce point dans le détail des dispositifs, notamment en matière de tarification.

Nous avons considéré que cette réforme s'appuyait sur deux piliers, le premier consistant à faciliter la liberté d'installation des nouveaux entrants, le second à permettre aux notaires de se livrer une concurrence tarifaire. La question est de savoir si on a raison ou non de vouloir introduire la concurrence dans cette activité particulière.

Nous avons constaté, à travers les différentes réformes entreprises, que la liberté d'installation n'a pas été totale. C'est par exemple le cas de la réforme qui a eu lieu aux Pays-Bas, pays le plus proche du cas français. Les mesures qui avaient été instaurées pour permettre une certaine flexibilité tarifaire ont été abandonnées au profit d'un dispositif visant à ne proposer qu'un seul tarif et à autoriser des remises.

La réforme doit-elle réellement faciliter l'entrée sur le marché de nouvelles études ? Nous répondons plutôt oui.

La flexibilité devrait-elle permettre la concurrence en prix ? Nous sommes assez d'accord avec un des points de vue soutenus par l'Autorité de la concurrence s'agissant des transactions immobilières, qui ont lieu à deux ou trois occasions dans une existence. En économie, cela fait partie des biens de recherche, c'est-à-dire des biens pour lesquels on est

prêt à consentir des recherches sur les caractéristiques du bien avant de l'acheter. C'est vrai pour une voiture, et moins pour une plaquette de beurre, que l'on achète de manière répétée, l'expérience tenant lieu d'apprentissage. Lorsqu'on achète une voiture, il est coûteux de la mettre au rebut le lendemain si elle ne plaît pas et d'en acheter une autre. Une transaction notariale s'apparente plus à l'achat d'une voiture qu'à celui d'une plaquette de beurre. On peut donc imaginer que, pour des transactions de ce type, les individus sont prêts à consentir des coûts de recherche pour se renseigner sur les études de bonne qualité, le prix qu'ils doivent acquitter pour cette transaction, etc.

D'une manière générale, il est clair que, pour des biens de cette nature, tout ce qui offre de la flexibilité tarifaire permet la concurrence. C'est à cette condition seulement que différentes études seront mises en concurrence. Tout ce qui limite la flexibilité tarifaire est mauvais pour la réussite de la réforme.

La commission n'a toutefois pas examiné cet amendement. Je parle donc en mon nom propre : la réussite de la flexibilité tarifaire, utilisée comme outil de concurrence entre les notaires, repose sur le fait que le prix de référence soit correctement orienté vers les coûts. Ce terme semble très intuitif et heuristique, mais il signifie quelque chose d'assez spécifique dans l'univers de la concurrence. Quand on a ouvert la téléphonie à la concurrence, le régulateur a vérifié que les tarifs des opérateurs, notamment l'opérateur dominant, étaient bien orientés vers les coûts. C'est un sujet que maîtrise l'Autorité de la concurrence.

Si les tarifs de référence sont effectivement orientés vers les coûts au sens du droit de la concurrence et de la régulation, un système de remises, qu'il faudrait souhaiter les moins encadrées possible, doit permettre de faire jouer la concurrence entre les études. Le fait qu'on abandonne le couloir tarifaire n'est pas en soi, de ce point de vue, un obstacle à la réussite de la réforme.

Je m'écarte là quelque peu de la méthodologie que j'ai indiquée en commençant mon exposé, puisque ma réponse ne s'appuie pas sur des comparaisons de deux types de réforme, l'une qui aurait privilégié un couloir tarifaire, et une autre, qui aurait privilégié un système de prix de référence avec remise.

S'agissant du travail dominical, si 2 % des maires décident d'ouvrir deux dimanches de plus dans l'année, cela ne créera pas d'emplois. Je voudrais cependant insister sur un point. C'est sans doute sur le travail dominical que les études internationales sont le moins sujettes à ambiguïté. Toutes celles que nous avons étudiées attestent du fait que plus on va loin dans l'ouverture dominicale, plus nombreuses sont les créations de postes, et plus on réduit le temps partiel.

Or, le secteur potentiel concerné, celui des commerces, est celui où il existe le plus de temps partiel. On sait aussi que c'est un secteur qui emploie beaucoup de femmes et qu'on y trouve beaucoup de temps partiel subi. On peut donc imaginer que cette mesure, contrairement à ce qu'on a beaucoup entendu ici et là, puisse être favorable au travail féminin et aux personnes qui n'ont qu'un emploi à temps partiel, celui-ci pouvant être complété.

On m'objectera qu'il serait préférable de pouvoir compléter le temps partiel du lundi au samedi matin. Certes, mais si l'on juge des effets de cette loi sur son objectif premier - la création d'emplois et l'augmentation de la durée du travail de ceux qui subissent un emploi à temps partiel -, la réponse est clairement positive.

Certaines de vos questions portent sur les effets du travail dominical sur le bien-être. Il s'agit d'un sujet assez complexe. Nous avons trouvé deux types d'études. Le premier essaye de savoir si, lorsque les deux membres d'un couple ont des horaires non synchronisés, ce couple essaye de les synchroniser ou non. L'un des deux renonce-t-il à certaines plages horaires pour s'adapter aux horaires de l'autre ? Si c'est le cas, cela traduit bien, en creux, le fait que les emplois du temps désynchronisés coûtent aux intéressés en termes de bien-être. Dans ce cas, la réponse est positive. Une étude semble démontrer que les couples renoncent parfois à une certaine partie de leurs revenus de façon à synchroniser leurs emplois du temps.

Ce que cette étude ne dit pas - mais on s'écarte là de la rigueur économique - c'est si cette loi va créer ou non un certain nombre d'effets externes négatifs, les familles ne pouvant plus se retrouver le dimanche. C'est certainement vrai, mais il est également vrai que le fait pour une famille d'avoir un fils au chômage ne crée pas une excellente ambiance !

Si l'on pondère donc l'impact de ces différents indicateurs, on peut en conclure que le premier effet de la loi est de créer des emplois dont la nature s'adresse souvent aux jeunes, aux femmes et dans un secteur où le temps partiel est subi. C'est cet effet qui l'emporte si l'on essaye de prioriser les effets.

Ainsi que vous l'avez souligné, on a également trouvé une étude américaine qui montre que plus la pratique du travail le dimanche est répandue, moins on assiste aux services religieux. En effet, aux États-Unis, il existe une loi qui pose le principe de la liberté du travail dominical, mais qui laisse aux différents États la possibilité de choisir un gradient entre 0 % et 100 %. Cela permet d'étudier ce qui se passe dans deux États différents ayant opté pour des degrés d'ouverture différents.

Les États-Unis ne sont toutefois pas la France, pays laïque, où le dimanche n'est en outre pas nécessairement le jour du culte. De plus, il faut relever que 30 % de la population travaille déjà le dimanche...

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – L'offre de transport par autocar est une nouvelle offre proposée à des personnes dont on peut penser qu'elles ne se déplacent pas, plus particulièrement celles qui disposent de faibles budgets. Cette nouvelle offre sera-t-elle véritablement de nature à créer des emplois, et à quel niveau ?

Mme Anne Perrot. – On peut penser que cette offre va se déployer là où il existe déjà d'autres types de liaisons par transport collectif, et dupliquer l'offre de train. La question s'est posée dans les mêmes termes dans d'autres pays disposant de réseaux ferroviaires, éventuellement à grande vitesse. Une telle offre ne s'adresse pas la même population que celle qui utilise le train, mais à une population pour qui la valeur du temps est plus faible, qui ne voyage peut-être même pas du tout étant donné l'offre actuelle.

Dans la mesure où cette offre de transport duplique certains services ferroviaires, elle répond à un besoin qui n'est pas satisfait par l'offre actuelle. Par ailleurs, un certain nombre de liaisons ne disposent pas de transport ferroviaire. Il s'agit donc là d'une création de nouvelles offres de transport par autocar.

Il faut bien entendu prendre garde à ne pas déstabiliser le transport ferroviaire, mais il ne s'agit pas du tout d'une concurrence frontale avec le train, puisque cette offre ne s'adresse pas à la population qui utilise le train ; en second lieu, pour peu que les gares routières soient correctement interconnectées avec le rail, le transport par autocar alimente le

transport ferroviaire. La plupart des usagers peuvent parfaitement effectuer une partie de leur voyage par autocar et, se trouvant dans une gare routière interconnectée avec le train, poursuivre leur périple grâce à une liaison ferroviaire. Il n'y a donc pas là de contradiction entre l'offre par autocar et l'offre par train.

Je répète qu'il ne faut pas voir l'ouverture du transport par autocar comme un moyen de créer des emplois de conducteurs, mais il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'un effet secondaire. Il va bien falloir conduire ces véhicules ; en outre, les règles de sécurité interdisent à un conducteur de travailler plus d'un certain nombre d'heures de suite, des emplois vont être créés...

Il est toutefois difficile de préciser le nombre de ces emplois. Cela dépendra de l'offre que va susciter cette nouvelle mesure. On peut s'appuyer sur les expériences étrangères comparables à la nôtre en termes de densité de population, d'infrastructures routières. La densité de la nouvelle offre dépendra fondamentalement de la répartition de la population sur le territoire et de la qualité des infrastructures, qui sont plutôt bonnes en France et assez comparables à des pays dans lesquels cette réforme a déjà eu lieu, comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni.

En second lieu, on peut se référer à ce qui s'est passé en France lors de l'ouverture du transport routier de marchandises, dont on sait qu'il pose d'autres problèmes. Nous ne sommes pas ici dans les mêmes circonstances : au moment de l'ouverture du transport routier de marchandises, les biens transportés avaient complètement changé de nature. Le transport ferroviaire était alors de moins en moins compétitif par rapport au transport routier. Celui-ci s'est substitué en grande partie au transport ferroviaire. Une des raisons pour lesquelles le fret ferroviaire attire aujourd'hui si peu de monde, c'est qu'il est très efficace pour transporter en grande quantité de l'acier, du blé ou des produits pondéreux extrêmement homogènes, mais pas des puces d'ordinateurs, par exemple. Le transport de pondéreux et de produits homogènes a énormément diminué, et il ne faut donc pas comparer les deux sujets. C'est pourquoi j'opère une distinction entre les deux...

Le transport par autocar ne concurrencera pas le transport par rail, comme le transport de marchandises par la route l'a fait pour le fret ferroviaire. Par ailleurs, les créations d'emplois ne peuvent pas non plus s'aligner sur ce qui s'est passé au moment de l'ouverture du transport de marchandises.

Ces points peuvent toutefois être versés au débat. Nous avons effectué des simulations, en tenant compte d'un certain nombre de facteurs de productivité du travail ou des véhicules qui ont tendance à raccourcir les temps de transport. Les péages autoroutiers sont automatisés et permettent de perdre moins de temps. Ce sont là des facteurs d'amélioration de la productivité, qui entraînent une moindre création d'emplois.

La prise en compte de tous ces facteurs, suivant l'ampleur de l'ouverture, nous a amenés à fixer une fourchette de création très large - on pourra affiner les chiffres plus tard - comprise, *prima facie*, entre 8 000 et 22 000 emplois.

La croissance de l'emploi du secteur du transport de marchandises, avec toutes les précautions que j'ai mentionnées auparavant, était de 1,5 % par an avant 1986, date de la libéralisation. Il était de 5 % de 1986 à 1990. C'est un véritable choc qu'a connu le transport routier de marchandises dans le domaine de l'emploi, mais il ne faut pas nécessairement attendre la même chose du transport par autocar.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – La parole est aux commissaires.

M. Alain Bertrand. – Bien entendu, il faut faire bouger les transports, qu'il s'agisse des trains ou des autocars, mais ma crainte est que la SNCF utilise l'argument des liaisons par autocar pour fermer certaines lignes du centre de la France, comme par exemple Clermont-Ferrand-Nîmes ou Clermont-Ferrand-Béziers.

Cela étant, comme vous le dites, il existe des endroits où le service ferroviaire est si peu adapté qu'on est forcé de se poser des questions ! Je crois néanmoins qu'on ne devrait pas s'appuyer sur cette loi pour supprimer des lignes utiles à l'aménagement du territoire, tant pour le transport des marchandises que pour celui des voyageurs.

En second lieu, même si je suis d'accord avec la recherche de mesures destinées à favoriser l'emploi et le développement économique, je redoute que cette loi ait un effet désastreux sur l'hyper-ruralité, qui représente 25 % des territoires les plus ruraux. En Lozère, par exemple, l'impossibilité pour les huissiers et les notaires de revendre leur charge, ou l'installation de professions non-réglementées conduiront à la disparition des études notariales et des charges d'huissiers.

Or ces auxiliaires du service public assurent l'application de la loi. Ils contribuent à l'égalité de l'accès au droit des plus faibles de nos concitoyens sur certains territoires. Il en va de même des avocats, qui vont être concentrés dans les grandes villes. Il n'y aura plus de nouvelles installations. Seuls resteront des avocats du droit de la famille. Sans être alarmiste, on peut craindre que cela préfigure la disparition du tribunal de grande instance, de la maison d'arrêt, etc. Cela fait peur !

Les notaires et les huissiers assurent une partie des services publics qui restent sur nos territoires, d'où ils ont tendance à disparaître, tout comme le secteur privé d'ailleurs. Je fais partie de ceux - nous ne sommes pas nombreux et je sais que je ne l'obtiendrai pas - qui souhaiteraient que cette loi connaisse des adaptations en faveur de la ruralité et de l'hyper-ruralité. Dans l'esprit, c'est une bonne loi, destinée à faciliter et à faire évoluer les choses, à améliorer le chiffre d'affaires, l'emploi, etc., mais la cible est mal choisie.

L'ordre des avocats, ou la chambre nationale des notaires de Paris ou de Lyon sont sûrement d'accord avec ce que vous proposez, mais ce n'est pas le cas des professionnels installés dans les provinces rurales et hyper-rurales, où les effets de la loi seront détestables !

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Je ne sais si le Sénat pourra introduire des adaptations, mais la question de l'hyper-ruralité méritera d'être étudiée par la commission spéciale.

M. Michel Canevet. – Je voulais réagir à propos de la question de la ruralité que notre collègue vient d'évoquer. Je ne suis pas persuadé du bien-fondé de la déréglementation dans le domaine du notariat en termes de création d'emplois. Je crois que cela va pénaliser singulièrement les secteurs ruraux.

S'agissant du notariat, les choses sont simples : les opérations de vente placent les notaires en concurrence avec les agences immobilières, et cela se passe plutôt bien, un certain nombre de ces agences ayant dû fermer leurs portes à cause des difficultés du marché. D'autres actes nécessitent cependant une certaine sécurité juridique. Je comprends que, du fait de l'augmentation des prix, les ressources des notaires de la région parisienne se soient

singulièrement accrues. Pour autant, dans le Finistère, les ventes de maisons rurales tournent autour de 100 000 euros et les ventes de terrains autour de 30 000 à 40 000 euros. Cela ne permet pas aux notaires de réaliser des excédents considérables, mais amène néanmoins une certaine sécurité juridique.

J'observe que le nombre de notaires, dans mon département, a beaucoup augmenté. Il y a trente ans, il n'existait aucune femme dans la profession : on en compte aujourd'hui 39 % ! C'est dire si cette profession a pu évoluer en termes quantitatifs, en même temps que la population et, sans doute, le nombre d'actes.

Je n'ai pas le sentiment que ce texte satisfasse beaucoup les zones rurales. Il contribue au contraire à entretenir l'inquiétude et risque de déstabiliser un certain nombre de professions localement concernées. Sans doute faudrait-il faire la distinction entre les zones urbaines et les zones rurales, où les problématiques ne sont pas les mêmes.

On a soulevé à l'instant la question des transports ferroviaires et de la route. J'évoquerai quant à moi celle des liaisons maritimes, notamment avec les îles. Aujourd'hui, ce sont les collectivités locales qui les financent, à grands coups de déficits. Je suis persuadé qu'il y a là un gisement d'emplois, si on libéralise le secteur et que l'on permet à des entreprises privées d'assurer un certain nombre de liaisons, de façon que le service public se contente de compléter l'offre pour assurer la continuité territoriale.

Mme Anne Perrot. – Vous estimez que cette réforme risque de provoquer la disparition des études notariales du monde rural, faute de pouvoir les revendre. J'apprécie beaucoup le monde rural, et même hyper-rural, mais je pense qu'il faut rappeler certains mécanismes économiques.

M. Lasserre l'a rappelé, les notaires n'ont pas de domaine d'exercice. Si cette loi est adoptée, le prix des études devrait baisser. En économie, quand un objet de transaction vaut moins cher, il trouve plus facilement preneur. Une plus grande fluidité du marché devrait permettre à de jeunes notaires de s'installer là où il n'y a personne et, d'autre part, contribuer à faire baisser le prix des études existantes, de manière que des repreneurs puissent s'implanter à moindre coût. Le mécanisme économique ne va donc pas dans le sens que vous redoutez.

Cependant, le mécanisme de compensation par lequel un nouveau notaire devrait dédommager un confrère déjà installé, au motif qu'il pourrait lui prendre des parts de marché, nous paraît extrêmement pernicieux. Il s'agit d'une barrière à l'entrée typique. Il n'y a aucune raison à cela. On peut concevoir d'autres mécanismes et rendre la transition de la réforme acceptable pour les notaires en place, qui ont payé leur étude un certain prix. C'est le même problème que celui qui se pose pour les taxis : comment gérer cette situation ? Doit-on dédommager ces notaires ? Comment ? C'est une question importante...

On peut discuter de l'opportunité d'un mécanisme de compensation, mais celui-ci ne peut consister à prélever les nouveaux notaires pour dédommager leurs confrères déjà installés. Cela paraît impossible.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Le mécanisme de compensation a été maintenu en première lecture à l'Assemblée nationale, voire renforcé...

M. Olivier Cadic. – Madame la présidente, votre réponse concernant le travail dominical m’a beaucoup intéressé. Votre commission a rappelé que toutes les études attestent que l’ouverture du dimanche a des effets positifs sur l’emploi. Je vis personnellement au Royaume-Uni, où les magasins sont ouverts cinquante-deux dimanches par an. Le supermarché est uniquement fermé le samedi soir et le dimanche soir. Cela va donc même bien au-delà du dimanche...

Comment la loi peut-elle se contenter de proposer l’ouverture des magasins douze dimanches par an au lieu de sept ? Qu’est-ce qui justifie un tel décalage par rapport à vos préconisations ? Si l’on veut vraiment développer la croissance et l’activité, la décision doit être immédiate !

Selon vous, pourquoi le projet de loi limite-t-il de cette façon l’ouverture des magasins le dimanche ?

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Olivier Cadic, qui vit au Royaume-Uni, est sénateur des Français établis hors de France.

Mme Anne Perrot. – Je ne suis pas à la place du Gouvernement. Notre étude a insisté sur le fait que l’ouverture des magasins le dimanche n’aurait un impact significatif sur l’emploi que s’il était fait un large usage de la possibilité d’ouvrir douze dimanches par an. Je suis sûre que chaque membre de la commission aurait approuvé, du point de vue de la création d’emplois, une loi étendant la possibilité de travailler quelques dimanches par an à l’année entière.

Nous sommes en France, et non en Grande-Bretagne. On sait que les questions sociales ne résonnent pas de la même façon dans notre pays et qu’elles y sont traitées différemment qu’ailleurs. On est même revenu, dans un premier amendement, sur les cinq dimanches autorisés par an jusqu’alors. Désormais, les maires pourront décider de ne tolérer aucune ouverture le dimanche.

On sort malheureusement de l’évaluation strictement économique de cette question. Il s’agit de considérations qui relèvent de questions de société. En France, il existe moins de flexibilités qu’ailleurs sur le marché du travail.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Nous avons mieux compris la façon dont vous avez travaillé.

Si le Sénat vous sollicite, votre commission pourra-t-elle compléter les études qu’elle a livrées afin d’éclairer les aspects du sujet qui ont pu évoluer ? Nous nous posons en effet la question de savoir si le texte sortira affadi ou renforcé de l’Assemblée nationale, notamment dans ses effets économiques...

Mme Anne Perrot. – Les membres de la commission sont prêts à réaliser un travail ultérieur, que ce soit sur les amendements ou sur le texte qui sortira de l’Assemblée nationale. Cela ne pose vraisemblablement pas de problème par rapport à notre lettre de mission, puisque nous avons été sollicités pour travailler sur la loi, mais aussi sur les amendements. Je considère donc que cela n’exclut pas la possibilité d’une telle tâche.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Merci d’avoir éclairé la commission grâce à vos analyses.

La réunion est levée à 18 h 05

Mercredi 18 février 2015

- Présidence de de M. Vincent Capo-Canellas, président -

La réunion est ouverte à 15 h 05

Audition de M. Pierre Cahuc, professeur à l'École polytechnique, membre du Conseil d'analyse économique, M. Jean Pisani-Ferry, commissaire général de France Stratégie, M. Henri Sterdyniak, directeur du département économie de la mondialisation de l'OFCE et M. David Thesmar, professeur à HEC, membre du Conseil d'analyse économique

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Nous avons choisi de réunir aujourd'hui quatre économistes qui appartiennent à plusieurs écoles de pensée et nous apporteront des éclairages différents sur les mesures du projet de loi qui devrait nous être bientôt transmis.

M. Pierre Cahuc est professeur d'économie à l'École Polytechnique, membre du Conseil d'analyse économique et directeur du CREST. Dans une tribune récente, déclarant que « *l'ouverture des commerces le dimanche crée de l'emploi et du pouvoir d'achat* », vous jugiez que « *la loi Macron va dans le bon sens, mais est encore trop timide* ».

M. Jean Pisani-Ferry, que nous avons l'habitude de voir au Sénat, est Commissaire général à la stratégie et à la prospective. Il a installé la commission d'étude des effets de la loi pour la croissance et l'activité dont Mme Anne Perrot nous a présenté, la semaine dernière, une partie des travaux. Vous avez remis récemment au ministre de l'Économie, en collaboration avec Henrik Enderlein, un rapport définissant pour la France et pour l'Allemagne des domaines prioritaires d'investissement, de réformes structurelles et d'actions communes, qui pourrait être pour nous une source d'inspiration.

M. Henri Sterdyniak est Directeur du département économie de la mondialisation de l'OFCE et membre du Conseil des prélèvements obligatoires. Vous avez exprimé, sur ce projet de loi, une opinion très critique, affirmant : « *C'est une loi patchwork, disparate. Au total, pas de quoi révolutionner l'économie française* ».

M. David Thesmar est professeur de finances à HEC, membre du Cercle des économistes et du conseil d'orientation du *think thank* Bpifrance Le Lab. Vous avez déclaré que si le projet de loi Macron « *permet de faire la pédagogie de la concurrence auprès des Français* », il reste « *plus un symbole qu'autre chose car les mesures envisagées ne réforment pas les secteurs qui ont un vrai poids macroéconomique* ».

Comment évaluez-vous l'économie générale du projet de loi au regard des objectifs de relance de la croissance et de l'activité ? Quelles sont, selon vous, ses dispositions les plus opportunes ? Quelles sont, enfin, les lacunes que nous pourrions combler ? Telles sont les questions auxquelles nous souhaiterions vous voir tous quatre répondre.

M. Pierre Cahuc, professeur à l'École polytechnique, membre du Conseil d'analyse économique. – J'ai participé à la commission d'évaluation du projet de loi pour la

croissance et l'activité, dans le cadre des réflexions menées par France Stratégie. Étant compétent en matière de marché du travail, je m'en tiendrai aux dispositions qui y ont trait et qui peuvent, à mon sens, avoir des effets positifs en termes de création d'emploi.

Sur la question du travail dominical, nous avons mobilisé, au-delà des seules études académiques, peu nombreuses en France, les expériences étrangères, pour constater que les facultés d'ouverture le dimanche et en soirée ouvertes en Allemagne, au Canada, aux États-Unis, aux Pays-Bas ont eu des effets positifs – les études sont unanimes sur ce point. Au cours des années 1980, certaines provinces canadiennes ont élargi les possibilités d'ouverture le dimanche, quand d'autres, contiguës, s'en tenaient au *statu quo*, ce qui nous a permis d'identifier de manière convaincante, grâce à une méthode d'évaluation comparative, les effets de l'ouverture dominicale. Ils sont, le plus souvent, significatifs. Nous avons appliqué la même méthodologie aux États-Unis, à l'Allemagne, aux Pays-Bas, et constaté partout des effets positifs dans le secteur du commerce, voire au-delà. Nous n'en avons pas moins conscience que d'autres paramètres, et notamment l'impact sur les modes de vie, doivent être pris en compte. L'emploi ayant bénéficié en priorité aux jeunes, le retentissement sur les modes de vie est resté limité. On peut tabler qu'il en sera de même en France, d'autant que le bouleversement n'est pas radical : il ne s'agit que de passer à un maximum de douze dimanches autorisés, et d'ouvrir les dimanches dans quelques zones attirant un tourisme international. Au demeurant, les effets de l'ouverture du dimanche sont appréciés différemment : ceux qui habitent en milieu urbain y sont favorables, quand ceux qui vivent dans un cadre rural sont plus mitigés. Adapter la réglementation localement, ainsi que le permet cette loi, aura des avantages. Cela étant dit, les modifications apportées restent marginales, l'effet sur l'emploi sera limité.

J'en viens à la réforme des Prud'hommes. La barémisation des indemnités de licenciement semble une avancée importante, si toutefois elle est effectivement respectée, sachant que le juge aura toujours la possibilité de décider des montants de dommages et intérêts. Si elle l'est, ce sera le moyen de sécuriser en partie les modalités de rupture du contrat de travail, qui sont, à l'heure actuelle, source d'incertitude, tant pour le salarié que pour l'employeur.

La France est le seul pays dans lequel le juge professionnel est absent en première instance, où les partenaires sociaux assument son rôle. D'où une forte hétérogénéité dans les décisions, et des délais longs en moyenne. Il reste beaucoup de grain à moudre pour gagner en efficacité – le rapport Lacabarats était assez clair là-dessus. Or, *in fine*, la réforme reste très marginale ; on a renoncé à l'échevinage, qui faisait son inspiration première. Si bien que je suis sceptique quant à son impact.

Un mot, pour finir sur les mesures visant à favoriser la mobilité. Le transport en autocar en est une. Les études montrent qu'il y a là un gisement d'emplois, non seulement pour le secteur mais indirectement, pour d'autres, qui bénéficient du gain de mobilité, tandis que la sécurité routière ne s'en trouve pas dégradée, ni la pollution aggravée, car l'autocar se substitue essentiellement à la voiture. Quant aux mesures touchant au permis de conduire, les études empiriques pour la France montrent qu'elles ont un effet significatif sur l'emploi des jeunes, notamment les moins qualifiés.

Toutes ces mesures nous ont semblé, au total, aller dans le bon sens, mais n'apporter qu'un incrément limité. Beaucoup dépendra de leur mise en œuvre, et de la façon dont les partenaires sociaux se les approprieront – la négociation collective sur la mise en œuvre du travail dominical, notamment, sera déterminante.

M. Jean Pisani-Ferry, commissaire général de France stratégie. – Je veux tout d’abord rappeler la démarche qui a conduit à la mise en place d’une commission visant à mesurer l’impact du projet de loi. L’idée était d’éclairer le travail parlementaire, en se fondant sur l’expérience internationale et quelquefois française. Il s’agissait moins pour nous de quantifier, sachant que les choix méthodologiques, en la matière, peuvent toujours être contestés, que de rassembler ce que l’on sait quant à la nature des effets à attendre. J’ai donc demandé à la commission de prendre en compte plusieurs critères, sachant qu’une disposition peut être bonne au regard de certains critères, moins au regard d’autres. Ainsi du travail du dimanche, dont les effets sont favorables à l’emploi mais peuvent être néfastes pour la vie familiale ou religieuse, ainsi qu’il ressort des études américaines. Nous avons fait le choix, en somme, d’une démarche analytique.

La commission est composée d’experts. Il s’agissait de projeter l’évaluation d’effets mesurés *a posteriori* sur le texte. J’ai souhaité qu’elle comprenne des experts d’autres nationalités, pour créer un peu de distance dans le débat et objectiver les conclusions. Je veux ici féliciter Anne Perrot et les membres de la commission qui ont travaillé très rapidement pour vous fournir des éléments.

Que ressort-il de ses travaux ? Chacune de ses notes thématiques se termine par des éléments d’appréciation, fondés sur différents critères. La plupart du temps, elle conclut à des effets positifs sur l’emploi. S’agissant de la réforme des Prud’hommes, elle marque une certaine prudence. Elle relève que l’effet des mesures envisagées sera, en revanche, moins net sur la consommation, donc sur la croissance. Ainsi du travail du dimanche, dont elle n’attend pas d’effet marqué sur la consommation. Elle prévoit, cependant, un effet de ralentissement sur les prix dans les secteurs concernés par la loi et, dans un certain nombre de cas, des effets positifs sur l’égalité d’accès aux services en cause.

Alors que c’est la compétitivité qui, dans le contexte que nous connaissons, nous préoccupe au premier chef, il est paradoxal de constater que ce projet de loi porte sur des secteurs peu exposés. L’accent est-il mis sur les bons secteurs ? Notre travail de dix années montre que l’économie française souffre du fait que les secteurs exposés à la concurrence internationale, soit l’industrie et certains services, sont moins rentables que les secteurs non exposés. Quand l’Allemagne a systématiquement privilégié son industrie, dont elle a fait son fer de lance à l’international, la France a choisi une voie opposée. Alors que le coût du travail dans l’industrie manufacturière est comparable en France et en Allemagne, le coût des intrants est très supérieur chez nous. Les secteurs exposés à la concurrence internationale sont, par définition, plus risqués, tant du point de vue du capital que du travail, qui peuvent être attirés ailleurs et demandent donc à être bien rémunérés. Pour redresser notre compétitivité, on a eu recours, dans un premier temps, à la voie fiscale, avec des mesures comme le CICE ou le pacte de responsabilité, mais il faudra aller plus loin, et en passer par une réforme structurelle.

Les dispositions du projet de loi qui visent à introduire plus de concurrence vont dans le bon sens, car elles sont de nature à améliorer la compétitivité des secteurs concernés. Cela étant, il ne faut pas surestimer les effets macroéconomiques que l’on peut attendre de ce texte, dont les mesures restent d’ampleur limitée.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Dans le rapport que vous avez récemment remis avec Enrik Enderlein, sur la croissance en France et en Allemagne, vous suggériez des mesures structurelles. Est-il envisageable d’en introduire certaines dans ce texte ?

M. Jean Pisani-Ferry. – La France est confrontée à des problèmes de court terme, qui touchent à son marché du travail, à sa compétitivité, à la situation de ses finances publiques, tandis qu'en Allemagne, avec le vieillissement de la population active, c'est un problème de long terme qui se profile : le pays devra attirer des compétences et favoriser la mobilité du travail.

L'un des enjeux tient à la transition vers un régime de croissance reposant davantage sur la croissance des entreprises et la flexisécurité, laquelle inclut la formation professionnelle et la portabilité des droits. Il ne faut pas avoir une vision trop étroite de la compétitivité, qui ne dépend pas seulement des coûts salariaux.

M. Henri Sterdyniak, directeur du département économie de la mondialisation de l'OFCE. – Je vous remercie de votre invitation. Permettez-moi de prendre, pour commencer, un peu de recul. L'économie française a été frappée, avec l'ensemble de l'économie européenne, par deux catastrophes macroéconomiques. En premier lieu, l'impasse du système du capitalisme financier, qui s'est soldée par la crise de 2007, avec les conséquences que l'on sait, en particulier la croissance massive du chômage. En second lieu, notre engagement dans une zone euro dont la gouvernance n'est pas assurée et qui s'est lancée dans une stratégie de réformes structurelles assortie d'une politique d'austérité qui s'est révélée ravageuse. Nous n'avons pas su trouver de stratégie cohérente à l'échelle européenne : la croissance très faible, l'augmentation du chômage, les déséquilibres persistants, les conflits entre pays, les pressions à la mise en œuvre de réformes structurelles et à la diminution de la dépense publique nous placent dans l'impasse.

La France, face à cela, a le choix entre deux stratégies. Soit être aussi bête que les autres, si je puis ainsi m'exprimer, et accepter sans broncher l'augmentation à tout prix de la rentabilité des entreprises, fût-ce au prix d'effets négatifs sur la demande, et le creusement des inégalités, fût-ce au prix de la cohésion sociale. La loi Macron n'emprunte heureusement pas ce chemin. Soit entreprendre de changer l'Europe, pour mettre en place une autre stratégie à l'échelle de l'Union européenne, défendant le modèle social européen et engageant la transition écologique. Malheureusement, nous n'avons pas su le faire, si bien que nous en sommes réduits à prendre une série de mesures hétéroclites qui ne sont pas du tout à la hauteur du problème. Ce n'est pas la création des quelques 20 000 emplois qu'on en attend qui nous sortira de l'impasse.

Cette loi est, de fait, un *patchwork* de mesures disparates, les unes dirigistes, et qui entrent même dans un détail risible ne relevant en rien de la loi – créer des parkings à vélos dans les gares routières, augmenter le nombre d'inspecteurs pour réduire les délais de passage du permis de conduire –, les autres marquées du sceau d'une inspiration libérale très contestable. J'ajoute que ce texte, qui touche à des domaines très variés, depuis le travail jusqu'à l'écologie, est porté par le seul ministre de l'économie, ceux du travail, de la justice, des transports, du commerce restant en retrait. Si bien que l'on peut craindre que les préoccupations économiques ne l'emportent sur les autres.

Sans doute est-il utile de libéraliser le transport en autocar, mais il ne faut pas en attendre des miracles. Souvent, les lignes transversales ne sont pas rentables ; les régions les subventionnent déjà. Quant au développement des grandes lignes comme Paris-Strasbourg ou Paris-Lille, il signe un retour en arrière : ceux qui n'ont pas les moyens de prendre le TGV seront transportés dans de moins bonnes conditions. Mieux vaudrait, à mon sens, remettre à plat la politique tarifaire de la SNCF.

Étendre les missions de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires en en faisant une Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières est sans doute une bonne chose, mais la question reste posée des contrats passés avec les sociétés d'autoroutes. On peut s'interroger sur la capacité de l'État, des collectivités territoriales, des hôpitaux à signer des contrats avec de grandes entreprises dont les compétences juridiques, fiscales et techniques sont bien supérieures aux leurs. J'en veux pour preuve cette clause stupéfiante qui protège les sociétés d'autoroutes des évolutions de la législation fiscale. Comment les services de l'État ont-ils pu signer un tel accord ?

L'injonction structurelle à renforcer la concurrence dans le commerce est bienvenue, mais il aurait fallu renforcer corrélativement, en amont, les moyens de l'Autorité de la concurrence, pour contrer la concentration des centrales d'achat qui pèse sur les producteurs.

Il est légitime de s'attaquer aux rentes professionnelles réglementées et aux inégalités de revenu qui se sont récemment aggravées en France, et qui affaiblissent la demande, nourrissent la volatilité financière, favorisent des activités parasites dans la finance et le droit au profit de l'optimisation fiscale et des montages financiers qui nuisent à l'activité productive. Mais le projet ne va sans doute pas assez loin ; beaucoup dépendra des décrets. En ce qui concerne les professions réglementées, la question n'est pas tant de la concurrence que de la fixation des tarifs par les pouvoirs publics. Et contrairement à ce qu'avance le ministre, je ne pense pas que ce soit dans ce secteur que l'on développera massivement l'emploi des jeunes. Il y a quelque contradiction, au reste, à vouloir tout à la fois y réduire les coûts et en faire des secteurs porteurs pour l'emploi des jeunes. Il est des activités juridiques parasites, touchant, notamment, à l'optimisation fiscale, qu'il faut s'employer à réduire plutôt qu'à y attirer les jeunes. Les professions de notaire, de mandataire social, de greffier sont loin, de mon point de vue, d'entrer dans la catégorie des professions d'avenir.

L'article sur la vente à la découpe est particulièrement préoccupant. On comprend mal que cette disposition fasse figure de priorité pour le Gouvernement et les parlementaires. Au lieu d'aller vers la suppression des niches fiscales et sociales, voilà qu'on en reconstitue ! Ainsi des dispositions relatives à l'attribution d'actions gratuites. Alors que le dispositif fiscal en vigueur, qui sépare clairement le régime qui s'applique à la rémunération du travail et celui qui s'applique aux plus-values, est satisfaisant, voilà que l'on mélange les deux en prévoyant que les gains sur ces actions seront taxés comme des plus-values mobilières. C'est une niche difficilement acceptable. De même pour certains plans d'épargne salariale, qui bénéficieront d'un taux réduit de forfait social, au rebours de la logique qui était suivie jusqu'à présent d'élargir ce forfait pour en arriver à taxer toutes les rémunérations extra-salariales à 20 %.

Autre sujet d'étonnement, la privatisation de Giat Industries, qui deviendra une société franco-allemande... à statut néerlandais. C'est encourager les pays qui offrent, en Europe, des statuts particuliers, quand il faudrait, au rebours, militer en faveur d'une harmonisation des règles.

J'en viens au travail du dimanche, dont tout le monde a ici reconnu qu'il ne créera guère d'emplois. Il perturbera, en revanche, la vie familiale. Les travailleurs du commerce sont pour beaucoup des femmes qui élèvent seules leurs enfants. Comment prétendre que tout se passera sur la base du volontariat ? Qui ira déclarer, face à un employeur, qu'il ne souhaite pas travailler le dimanche, sachant que cela peut nuire à son embauche ? En tout état de cause, il est clair que ce n'est pas cette mesure qui fondera la croissance. Elle justifierait, en

revanche, un haut niveau de compensation salariale. Si une entreprise estime qu'il est rentable d'ouvrir le dimanche, elle devrait augmenter la rémunération de ces journées de moitié. Je regrette que le texte écarte la question.

En ce qui concerne les Prud'hommes, on sait qu'une grande partie des délais tient au fait que les entreprises font systématiquement appel. C'est contre cette tendance à freiner la procédure qu'il conviendrait de lutter. J'ajoute que l'introduction d'une procédure participative par laquelle le salarié renoncerait à une action aux Prud'hommes ne va pas dans le bon sens.

Dernier sujet d'insatisfaction, enfin : alors que de plus en plus d'entreprises sont intégrées à des groupes, il est regrettable que lorsqu'une entreprise est en difficulté et met en place un plan de sauvegarde de l'emploi, son groupe soit exonéré de toute obligation de lui porter secours. Il eût fallu réaffirmer la responsabilité du groupe au lieu de la dégager, comme le fait ce texte.

Au total, ce projet de loi comporte bien quelques éléments positifs : amélioration de la concurrence dans le commerce, possibilité de contraindre les actionnaires qui ne souhaitent pas s'engager dans la sauvegarde d'une entreprise de vendre leurs actions, notamment. Reste que l'on est loin du texte historique qui répondrait aux besoins de l'économie française en l'acheminant vers la transition écologique et la mobilisation pour le *made in France* cher au ministre de naguère. Je terminerai en disant qu'il faut certes rassurer les investisseurs, mais aussi les salariés, en leur donnant plus de place dans la décision.

M. David Thesmar, professeur à HEC, membre du Conseil d'analyse économique. – Sur l'essentiel, je suis d'accord avec mes collègues : les curseurs vont dans le bon sens, mais le texte n'agira qu'à la marge.

Il penche parfois du côté de l'ultra-réglementation, qui peut se révéler contre-performante. Un exemple : les actionnaires qui ne voudraient pas remettre au pot pour la sauvegarde de l'entreprise pourraient être obligés de vendre – mais à quel prix ? Quand on entre ainsi dans le détail, on comprend que l'on s'engage dans une surréglementation de nature à figer les choses.

Faut-il voir dans cette loi une réforme pédagogique qui enclenchera un processus vertueux ou un texte qui voudrait que l'on puisse s'en tenir là au motif que l'on a coché les bonnes cases, et préparerait donc l'immobilisme ?

La vérité est que sans mandat présidentiel, on ne fait pas de grandes lois. Sous la précédente mandature, le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, le bouclier fiscal ont été votés parce qu'il s'agissait d'engagements de campagne.

Ici, on s'en tient à des modifications cosmétiques, faites pour servir une entreprise de communication politique. Une parodie de libéralisation, servie par des figurants de tous poils. Le recours au 49-3 est, de ce point de vue, une aubaine pour le Gouvernement, qui cimente la posture réformatrice qu'il entend se donner. Une posture qui prépare l'immobilisme, car c'est simplement le moyen de relâcher la pression de Bruxelles sur la procédure de réduction des déficits. Il n'y aura pas, autrement dit, de réforme de l'État, donc de la fonction publique, qui restera pléthorique et paupérisée. Et le président-candidat pourra, en 2017, annoncer aux électeurs de centre-droit qu'il a changé et qu'il est à la tête d'un parti de réformateurs libéraux.

Il me semble difficile que le Sénat se rende complice d'une réforme de ce genre. Le Gouvernement déclare s'engager dans la réforme libérale ? Prenez-le au mot, nous avons des propositions à vous faire. Il faut le pousser à aller plus loin. Jean Pisani-Ferry n'a pas dit autre chose.

Nous avons trois séries de propositions à vous soumettre. La première a trait à l'emploi. Alors que la France compte entre 3,5 et 5,5 millions de chômeurs, jeunes et vieux, pour l'essentiel non qualifiés, il est clair que le retour à l'emploi passe par une action sur le coût du travail. C'est là ce qu'attendent les entreprises. Il s'agit de réfléchir à des dispositifs autorisant des rémunérations plus flexibles. La régionalisation du Smic, comme cela était le cas jusqu'en 1968, fait partie des pistes. Avec un même montant, on vit chichement à Paris, beaucoup mieux dans le Limousin. Autre piste : approfondir le statut d'auto-entrepreneur, très populaire, et qui permet à des jeunes d'entrer sur le marché du travail.

Notre deuxième série de propositions a trait à la réforme de l'État. Avec Augustin Landier, nous avons mené, pour l'Institut Montaigne, un travail analogue à celui qu'avait conduit Thomas Piketty dans les années 1990 (*M. Jean Desessard s'amuse*). Il s'est agi de mesurer ce que seraient les gisements d'emplois en France si sa structure de coûts était celle des États-Unis. Moyennant quoi il apparaîtrait, comme cela était déjà le cas dans le travail de Thomas Piketty, que l'hôtellerie-restauration et le commerce pourraient constituer d'énormes gisements d'emploi. Si le ratio par habitant était le même qu'aux États-Unis, nous aurions 2,5 millions d'emplois en plus. La différence est évidemment liée au coût du travail. L'autre écart significatif réside dans les domaines de la santé, de l'action sociale et de l'éducation : un gisement de 1,2 million d'emplois supplémentaires. Nous sommes là dans le périmètre d'action de l'État. Si la France ne s'appuie pas sur ces leviers, cela tient au monolithisme hérité du passé : le privé est réduit à la portion congrue pour laisser sa place au public.

Notre troisième série de propositions a trait aux politiques industrielles. On peut être libéral tout en reconnaissant certaines limites au marché. En France, on a laissé le soin aux collectivités territoriales et aux sociétés privées de développer la fibre optique. Or, cela ne peut fonctionner, tant sont nombreuses les externalités : c'est à l'État d'agir, parce qu'il s'agit d'un bien public, qui a un impact majeur sur la compétitivité. Son développement pourrait passer par des contrats de délégation de service public ou de concession.

M. Jean Desessard. – Ah !

M. David Thesmar. – Autre point nodal, la fiscalité du capital, dramatiquement élevée en France, qui pèse sur l'investissement. Enfin, *via* le financement du modèle social, s'opère une redistribution masquée, qui pose problème pour le recrutement des talents étrangers. Allez dire à un salarié auquel vous proposez une rémunération mensuelle de 50 000 euros que 20 % de son salaire sera ainsi ponctionné !

Mme Nicole Bricq. – Vous oubliez le statut des impatriés.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Après ces interventions, marquées par une grande diversité d'approches, nous allons passer au jeu des questions.

Mme Nicole Bricq. – Les positions sont, de fait, tranchées. On peine toujours, en France, quels que soient les gouvernements, à mettre en phase macro et microéconomie. Ce texte traite, clairement, du versant microéconomique. Or, nous sommes, d'un point de vue macroéconomique, dans une période favorable : les taux d'emprunt et le cours du pétrole sont

au plus bas, la Commission européenne semble prête à reporter l'objectif de 3 %, la BCE s'engage dans le *quantitative easing*. C'est le moment d'accompagner, au plan microéconomique, cette tendance. Il faut accélérer les réformes ; le Premier ministre déclare qu'il va le faire. Même si vous considérez que ce projet de loi reste trop modeste, estimez-vous qu'il aidera, s'ajoutant à ce que l'on a déjà fait pour améliorer les marges des entreprises et leur compétitivité, à cette mise en phase, sur laquelle nous avons toujours achoppé ?

M. Michel Raison. – Sur la question des transports par bus, j'ai tendance à pencher, une fois n'est pas coutume, du côté de M. Sterdyniak. Pour les grandes lignes, où est l'intérêt ? On ferait mieux de conserver nos lignes d'équilibre du territoire, que le Gouvernement projette de supprimer. J'ajoute qu'au niveau régional, l'articulation entre la route et le fer, avec les TER, a plutôt bien fonctionné – à quelques exceptions près, mais on ne va pas voter des dispositions s'appliquant nationalement pour régler quelques exceptions.

À ceux qui, parmi nos hauts fonctionnaires, considèrent qu'un notaire gagne trop bien sa vie, je demande s'ils ne se sont jamais livrés à un exercice comparatif. Ils auraient peut-être constaté qu'avec beaucoup moins de risques et beaucoup moins d'heures de travail, ils gagnent beaucoup plus qu'eux. D'où une question un peu provocatrice : peut-être devraient-ils se pencher sur la question avant d'embêter les notaires ?

Il est vrai que cette loi contient un certain nombre de mesures indispensables, qui touchent à la vie quotidienne, comme celles qui concernent le permis de conduire, mais dans la plupart des cas, elles ne relèvent pas du législatif. Voilà plusieurs années, et cela remonte même à la précédente mandature, que le Gouvernement a tendance à soumettre au Parlement des mesures qui relèvent du réglementaire, tandis que dans le même temps, il fait passer par décret des réformes, comme celle des rythmes scolaires, qui auraient mérité un débat au Parlement. A croire que la haute fonction publique a mission de nous amuser à coup de mesures sur les sacs en plastique ou les inspecteurs d'auto-école.

Mme Annie David. – Les interventions ont été en effet marquées par une grande diversité. Sur le partage entre loi et règlement, je rejoins Michel Raison. Beaucoup de dispositions n'ont rien à faire dans ce texte. Et l'on s'étonne de les y trouver alors que le Gouvernement ne manque pas de repousser nombre de nos amendements au motif qu'ils relèvent du domaine réglementaire.

Que va apporter ce projet de loi à la relance de la consommation ? J'avoue que vos exposés ne m'ont pas éclairée sur ce point. En l'absence d'augmentation de leur revenus ou des minima sociaux, je vois mal comment les consommateurs iraient dépenser plus au motif que les magasins seront ouverts le dimanche. Ces dispositions auront-elles un effet sur l'emploi ou bien assistera-t-on, plutôt, à un transfert d'emplois ? On fait une loi nationale pour régler, en somme, une question circonscrite à l'avenue des Champs-Élysées. La loi s'appliquera partout alors que sur beaucoup de territoires, elle est inutile. Il reviendra à chacun de décider, nous objecte-t-on, mais on sait bien que la concurrence a un effet d'entraînement : dès lors que le voisin ouvre, on est amené à ouvrir aussi. Personne n'y sera gagnant, et surtout pas les salariés, dont M. Sterdyniak a rappelé que ce sont souvent des femmes. La vie familiale va en prendre un coup. Le congé du dimanche, c'est une journée accordée à la famille, à la vie associative, au lien social. On le met ici en balance pour un effet qui ne sera pas à la hauteur de l'enjeu auquel il prétend répondre.

J'invite M. Thesmar, qui a fait des États-Unis un modèle pour le coût du travail, à consulter le site anglo-saxon *Business insider*. Il y trouvera un article qui souligne que les Français sont les plus productifs au monde. Réduire le coût du travail ? Mais quelle société voulons-nous ? Voulons-nous remettre en cause le modèle républicain qui est le nôtre, fondé sur des valeurs de solidarité et d'égalité et pour la défense duquel on vient de voir descendre des millions de personnes dans la rue ?

Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur. – Ce n'est pas avec ce texte que l'on va arriver à une relance de la croissance et de l'activité économique, qui exige bien davantage : baisse des charges pesant sur les entreprises, simplification administrative et mesures en faveur de la compétitivité. M. Sterdiniak regrette qu'il ne donne pas assez de pouvoir à l'Autorité de la concurrence. Pour moi, elle est au contraire le grand vainqueur de ce projet de loi. Elle sera présente partout et pourra être largement saisie. On va ici très loin. La concurrence n'est pas une fin en soi, mais un levier.

M. Yannick Vaugrenard. – Merci aux intervenants, qui nous ont présenté des options très différentes – c'est tout l'intérêt de ce genre d'audition – mais qui se rejoignent pour partie dans leurs conclusions, qui pourrait se résumer en une phrase : tout ça pour ça !

Or, curieusement, les enquêtes d'opinion font apparaître que 70 % des Français sont favorables à la loi Macron. Ne faut-il donc pas la considérer comme un premier message envoyé à l'opinion publique, qui sent bien qu'il y a des choses à modifier en profondeur dans notre pays, sans quoi nous courrons à la catastrophe ? N'est-ce pas également un message envoyé à l'Europe, à ceux qui nous prêtent, pour nous permettre de boucler l'année et de payer nos fonctionnaires à partir de la rentrée prochaine ?

Cela étant dit, je suis tenté de vous poser la même question qu'à Jacques Attali. Nombre d'économistes jugent que les inégalités sont source de décroissance, quand l'égalité, à l'inverse, suscite la croissance. Or, les inégalités de revenu, comme de patrimoine, se sont considérablement accrues dans notre pays : 10 % des Français détiennent 50 % du revenu national, quand à l'autre bout de l'échelle, 50 % ne disposent que de 7 % du patrimoine. Revenir à plus d'égalité ranimerait la croissance. Oui, l'opinion publique veut des réformes, mais vers plus d'égalité et de justice sociale, donc de croissance.

Mme Corinne Imbert. – Si 70 % des Français souscrivent à ce texte, c'est sans doute, indépendamment du fond des mesures qu'il ne connaissent pas forcément, que son intitulé porte deux mots magiques, croissance et activité, qui suscitent chez eux l'espoir. Or, nous avons certes entendu quatre approches concurrentes, mais qui toutes concluent qu'il ne donne que peu d'espoir.

Mme Catherine Génisson. – Pas assez d'espoir.

Mme Corinne Imbert. – Je partage ce qui a été dit par Michel Raison et Dominique Estrosi Sassone.

M. Sterdiniak juge que les professions réglementées jouissent de revenus excessifs. Peut-être faudrait-il revoir la tarification, mais je considère, quant à moi, que ces professionnels font bien leur travail, et qu'ils sont des acteurs de l'aménagement du territoire et de la ruralité – car vous oubliez qu'ils ne sont pas tous installés en ville. Veut-on voir apparaître des déserts juridiques, à l'image des déserts médicaux que l'on connaît déjà ? Ce ne sont pas là des professions d'avenir, dites-vous ? Mais lesquelles le sont, à ce compte ?

L'hôtellerie-restauration et le commerce sont sans doute, comme l'a indiqué M. Thesmar, des gisements d'emploi, mais les conditions de travail y sont très exigeantes et attirent peu de jeunes. Cela vaut d'y réfléchir.

Mme Catherine Deroche, rapporteure. – L'éventail des analyses qui nous ont été livrées est, en effet, très large.

Pour que le travail dominical crée de l'emploi pour les jeunes et de l'activité, il faudrait une ouverture massive. M. Cahuc a cité l'exemple du Canada, mais ce pays partait de zéro, ce qui n'est pas notre cas.

Chacun s'accorde à considérer que ce texte est un fourre-tout, qui contient certes des dispositions intéressantes mais qui ne suffira pas à relancer l'activité et la croissance. Je ne résiste pas à l'envie de citer une blague qui circule sur les réseaux sociaux, et qui le résume en disant qu'il permettra à un notaire de passer plus vite son permis de conduire pour devenir chauffeur d'autocar.

On ne pourra pas, dans le cadre de notre travail parlementaire, remanier un tel texte au point d'en faire un instrument de réforme profonde de l'État, comme le suggère M. Thesmar. Mais nous pouvons creuser quelques pistes pratiques destinées à l'améliorer. Vos contributions en ce sens seront bienvenues.

M. François Pillet, rapporteur. – Bien que vous vous rattachiez à des familles de pensée très différentes, vous parvenez tous à un constat commun, rejoignant d'ailleurs celui de Jacques Attali, qui nous disait que ce texte ne représente qu'un millième de ce que l'on peut faire. M. Thesmar a eu raison de dire qu'un vrai texte de réforme doit être préparé dans un programme de mandature.

Ce projet de loi, qui ne porte pas, ainsi que cela a été rappelé, sur le secteur exposé à la concurrence internationale, ne contient que des mesures marginales, relevant le plus souvent du règlement, et dont on peut se demander si elles seront utiles à la croissance. A quoi bon un référentiel indicatif en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse ? Un délégué syndical ou un avocat spécialisé n'est-il donc pas en mesure d'indiquer la fourchette que pratique le conseil de prud'hommes concerné ? Sans compter que l'accord national interprofessionnel de janvier 2013 reprenait déjà cette idée : à quoi bon l'introduire ici ? Quel impact sur la croissance pourra bien avoir la réforme des tribunaux de commerce ? S'agissant, enfin, de la révision des seuils sociaux, question que nous n'avons pas encore abordée, j'aimerais avoir votre opinion : sommes-nous bien dans le domaine de cette loi ?

M. Didier Mandelli. – Si cette loi est de communication politique, comme le disait Yannick Vaugrenard, l'opération est plutôt réussie puisqu'une grande partie des Français la jugent positive. Mais elle n'est pas sans danger, y compris pour les élus. Désigner à la vindicte populaire un certain nombre de professions présentées comme responsables est peut-être habile techniquement, mais dangereux pour la démocratie.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – J'observe que tous les intervenants, depuis M. Sterdyniak jusqu'à M. Thesmar jugent, chacun à leur manière, que ce projet de loi n'est pas à la hauteur. Je ne crois pas trahir les convictions de M. Thesmar en disant qu'il a quasiment évoqué, sans citer le mot, une « loi Potemkine ».

Comme législateur, nous nous demandons comment améliorer ce texte, étant entendu que ce n'est pas à partir d'un tel véhicule que l'on va introduire une grande réforme fiscale ou du marché du travail. Notre devoir, pour l'heure, est de travailler à l'enrichir de dispositions immédiatement utiles au pays. M. Thesmar a évoqué de nombreuses pistes – hôtellerie-restauration, santé, éducation, statut de l'auto-entrepreneur... Ce qui nous importe ici, c'est de déterminer lesquelles peuvent entrer dans le champ de ce projet de loi.

M. Pierre Cahuc. – N'oublions pas qu'il y a quinze ans, on réduisait le temps de travail pour faire baisser le chômage. C'est dire à quel point nous avons, depuis, changé de monde. Si les mesures introduites par le projet de loi restent incrémentales, elles n'en vont pas moins dans la bonne direction ; notamment pour les jeunes. Le travail du dimanche créera pour eux de l'emploi, il aidera les étudiants à financer leurs études. Ouvrir des professions aux jeunes, qui ont beaucoup de mal à entrer sur le marché du travail, en particulier quand ils sont peu qualifiés, c'est leur donner l'opportunité de commencer à travailler. Il ne faut jamais les oublier pour ne penser qu'à ceux qui sont déjà installés dans la vie, ce que l'on a que trop tendance à faire quand on a la tête chenue...

L'ouverture le dimanche dans les zones attirant un tourisme international ne fait pas débat. Tout le monde le comprend. Pourtant, même dans ces zones, certains acteurs sont vent debout. Ce sera pourtant un changement très important pour les jeunes, même s'il reste à petite échelle. Sans compter que l'ouverture du dimanche profitera aux consommateurs. Les femmes qui travaillent toute la semaine auront le temps de faire leurs courses.

Cette disposition a été assortie de nombreux filets de sécurité. Il n'y aura pas obligation, et la convention collective déterminera la mise en œuvre. Je suis étonné de la virulence du débat qui a eu lieu à l'Assemblée nationale sur la compensation salariale. Laissons les partenaires sociaux, qui ont besoin de se légitimer, montrer qu'ils sont capables de s'accorder.

Même chose pour l'ouverture des professions réglementées, qu'il ne s'agit pas de stigmatiser. La concurrence, partout où elle s'est ouverte, a permis de faire baisser les tarifs et d'améliorer le service. Il en ira de même ici : elle ouvrira l'entrée dans la profession et fera baisser les tarifs, y compris au profit de la compétitivité de notre industrie.

Il y a là un vrai changement de perspective. David Thesmar estime qu'il reste incrémental, au risque de nous bloquer des années durant ; j'espère qu'il se trompe. Ce texte va pour moi dans le bon sens, et s'il est des mesures qui mériteraient d'être poussées, ce sont toutes celles qui sont susceptibles d'améliorer la situation des jeunes sur le marché du travail.

M. Jean Pisani-Ferry. – En dépit de nos divergences de vues, nous nous retrouvons, ainsi que vous l'avez souligné, pour considérer que les effets de ce texte resteront limités. Je relève également que nous avons tous plaidé en faveur de la concurrence. Que des économistes d'orientations très différentes se retrouvent sur le constat que l'économie française souffre d'un manque de concurrence dans certains secteurs mérite d'être souligné. Il est vrai que certains sont intervenus pour mettre en garde contre une concurrence excessive, mais il reste que le diagnostic, s'agissant des secteurs qui ne sont pas exposés à la concurrence internationale, est partagé : ces secteurs souffrent d'un excès de rente et de réglementation.

J'ai tout à l'heure évoqué un paradoxe, mais je m'empresse de préciser qu'il n'est qu'apparent. Bien que les secteurs concernés par ce texte ne soient pas directement exposés à la concurrence internationale, ils jouent néanmoins un rôle dans la compétitivité. Quand une

entreprise industrielle exporte pour un euro de valeur ajoutée industrielle, il y a un euro de consommation intermédiaire de services qui est en même temps exporté. Or, ces intrants sont plus coûteux en France qu'en Allemagne, ce qui renchérit le prix final.

Ce texte marquera-t-il un coup d'arrêt ou aura-t-il un effet d'entraînement ? Il me semble que David Thesmar préjuge des conclusions. Pour moi, nous verrons vite les effets de certaines mesures – transport en autocar, travail du dimanche. Nous pourrions ainsi poser rapidement un diagnostic. Pour d'autres dispositions, comme celles qui ont trait à la réforme des Prud'hommes, il faudra plus de temps.

Nous tirerons les leçons de ce que nous constaterons. Cette loi fait partie d'un ensemble ; elle ne marquera pas, à mon sens, un coup d'arrêt.

Henri Sterdyniak s'interroge, avec quelques autres, sur l'opportunité d'une réforme de ce type dans la conjoncture actuelle. Il est vrai que la doxa qui veut que toutes les réformes structurelles soient bonnes, quelle que soit la conjoncture, est une idée fautive. De telles réformes portent des effets à moyen terme, mais aussi des effets à court terme, qui peuvent être positifs ou négatifs. Certaines des mesures qu'introduit ce projet de loi peuvent avoir, à court terme, un effet d'entraînement positif. Même dans un contexte déflationniste tel que celui que nous connaissons dans la zone euro, si certaines mesures peuvent nous faire gagner un peu en compétitivité, il faut les prendre.

M. Vaugrenard a rappelé le lien entre égalité et croissance et souligné le fait que les inégalités de patrimoine se creusent. L'une des caractéristiques de la France est qu'elle a relativement bien contenu les inégalités de revenus, grâce à des transferts, mais qu'elle n'est pas performante, en revanche, en matière d'égalité d'accès – à l'emploi, au logement, aux transports, etc. Un certain nombre des mesures envisagées peuvent améliorer les choses.

Un point touchant à la méthode, pour finir. Il me semble que sur les mesures controversées, il serait bon de pratiquer l'expérimentation, avec évaluation à la clé. Nous ne le faisons pas assez, à la différence d'autres pays, alors que notre Constitution ne nous l'interdit pas, dès lors qu'étant limitées dans la durée, de telles expérimentations n'introduisent pas de rupture d'égalité inacceptable. On l'a tenté pour le RSA, mais on a généralisé très vite, avant même d'avoir tiré les conséquences de l'expérimentation. Voilà un bon complément qui pourrait, me semble-t-il, être apporté à ce texte.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Si je ne me suis pas permis de dire que vous étiez unanimes sur l'ouverture à la concurrence, c'est qu'il m'a semblé que M. Sterdyniak n'était pas sur cette longueur d'ondes. Mais peut-être me contredira-t-il ?

M. Henri Sterdyniak. – Je ne pense pas que la France et l'Europe gagnent à remettre en cause leur modèle social. Ce n'est pas le souhait de la population. Développer l'auto-entrepreneuriat ? C'est parfaitement hors sujet ! Nos taux de cotisation élevés découragent les cadres qui s'installent en France ? Mais en contrepartie, ils bénéficient de notre système d'éducation pour leurs enfants, de notre système de santé. Quant aux salariés français, j'observe qu'ils n'ont pas besoin de surveiller chaque matin les cours de la bourse pour se rassurer sur leur retraite. Tout cela doit être protégé. Ceci pour répondre à M. Thesmar. Si je considère, comme lui, que la santé, l'éducation, la garde des enfants, l'accompagnement des personnes âgées dépendantes sont des secteurs d'avenir, ce n'est pas pour en conclure qu'il faut y faire reculer la sphère publique pour laisser plus de place au

privé, tout au contraire. Ce sont autant de secteurs où la dépense publique est plus porteuse d'égalité et moins coûteuse que le privé.

Contrairement à ce qui transparait dans la loi Macron, il n'y a pas lieu d'entretenir des préjugés à l'encontre de la sphère publique. On voit ce qu'il en coûte à la France d'avoir eu l'idée saugrenue de privatiser ses autoroutes. Mais cela n'arrête pas l'inventivité du ministre, qui prévoit même dans son texte la création de sociétés de projet pour l'achat d'équipements militaires qui seront loués à l'armée ! (*M. Jean Desessard s'exclame*). Où est la logique financière ? Vu les taux d'intérêts dont bénéficie la France pour emprunter, c'est tout simplement scandaleux.

Oui, l'emploi des jeunes est une priorité, mais comme le chômage en général, c'est un problème de nature macroéconomique. Le chômage a augmenté massivement en raison de la crise de 2007, alors que nous mettions en œuvre, dans le même temps, une politique de recul de l'âge de la retraite qui s'est faite au détriment de l'embauche des jeunes. On a le sentiment, à entendre certains, que l'emploi des jeunes se limite à des boulots du week-end dans les grands magasins. C'est avoir pour eux bien peu d'ambition. Quant aux étudiants qui peinent à payer leurs études, mieux vaudrait leur assurer des bourses pour suivre leurs études dans de bonnes conditions que leur faire l'aumône de petits boulots.

La conjoncture macroéconomique favorable, madame Bricq, ne nous a pas permis de sortir, pour l'heure, de la dépression. Le problème reste largement de nature macroéconomique. Nous sommes loin d'une situation proche du plein emploi où il ne nous resterait plus qu'à rechercher les moyens, au niveau microéconomique, d'améliorer la croissance potentielle.

Il est vrai, madame Imbert, que les notaires en zone rurale peuvent connaître des situations difficiles, mais il n'en est pas moins vrai que dans bien des villes, les prix des transactions ont augmenté massivement, provoquant un enrichissement indu. Or, ce n'est pas un domaine où la concurrence peut beaucoup jouer, et c'est bien pourquoi il faut agir sur les barèmes, pour faire de la péréquation, comme le prévoit d'ailleurs le projet de loi. Cela entre dans les responsabilités de la puissance publique.

Le coût de la finance, des services aux entreprises, des professions juridiques pèse sur les entreprises. Il ne s'agit pas de l'augmenter, mais de réduire, bien plutôt, le poids du capital sur la vie des entreprises. Il ne serait pas inutile que la loi mette aussi l'accent sur les revenus excessifs des cadres dirigeants et sur ceux qui s'enrichissent en montant des opérations de haut de bilan, dont les effets sur l'emploi sont très souvent négatifs.

M. David Thesmar. – Avec les professions réglementées comme avec les tribunaux de commerce, on est dans la même logique. C'est comme une sorte de partenariat public-privé mal ficelé, sans contrat et sans cahier des charges, sans mise aux enchères de la charge. On se trouve, du coup, pris dans un jeu complexe, que le débat n'a guère documenté. A-t-on idée, par exemple, de ce qu'est la rentabilité d'une charge de notaire ? Cela vaudrait la peine de s'y pencher pour savoir si l'on se trouve effectivement ou pas dans une situation de monopole.

Un mot sur les logiques de péréquation, qui sont, à mon sens, néfastes. Cela revient à subventionner un service par un autre (*Mme Catherine Deroche, rapporteure, approuve*). On en arrive vite à un fatras de subventions croisées auquel plus personne ne comprend rien, et la partie la mieux informée est, *in fine*, celle qui extrait le plus de surplus.

Secteur exposé et secteur protégé répondent à deux logiques différentes. S'agissant de ce texte, le débat n'a pas lieu d'être. La loi Macron vise clairement la politique de l'emploi, par conséquent le secteur protégé, où les emplois, en particulier peu qualifiés, sont nombreux. Dans les secteurs exposés, il n'y a que peu d'emplois, très qualifiés, et des machines.

Lorsque j'ai parlé des freins à l'attraction de compétences, Mme Bricq m'a opposé le régime des impatriés. Mais il concerne l'impôt sur le revenu, quand c'est aux charges sociales que je faisais référence.

Santé et éducation sont les secteurs rois de la société post-industrielle. Ils se développent énormément ; l'État ne pourra pas toujours tout faire. Nous sommes dans le registre du secteur non marchand, mais qui peut être concurrentiel et obéir à des logiques plus décentralisées. Je pense, en particulier, à l'enseignement secondaire sous contrat. Alors que la demande est importante, il est très difficile de créer de nouveaux établissements. C'est un secteur qui pourrait être facilement libéré, dans le cadre de ce texte. Même chose pour l'autonomie des universités.

Je rejoins Jean Pisani-Ferry pour insister sur la nécessité d'une évaluation *ex post*. Je pense au cas des transports par bus. S'ils se substituent à l'usage du TER, les collectivités devront subventionner davantage leurs trains et l'on n'y aura pas gagné. À moins que l'on ne décide de remplacer le TER par le bus. Ceci pour dire qu'il faudra se pencher de près sur la nature des substitutions.

M. Pierre Cahuc. – Les analyses *ex post* menées en Suède et en Norvège montrent que le transport en bus s'est beaucoup plus substitué à la voiture qu'au train.

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Je vous remercie de vous être livrés à cet exercice difficile, mais riche. Le paradoxe n'est qu'apparent, a dit M. Pisani-Ferry, car agir sur le secteur protégé de la concurrence internationale a aussi un effet indirect sur la compétitivité. Mais nous cherchons surtout, à ce stade, des mesures d'effet direct. Se pose aussi la question du rythme et de l'ampleur des réformes : la commission aura à en délibérer.

J'ai bien noté ce que vous avez dit de l'expérimentation. Ce n'est pas une préoccupation nouvelle, et nous pourrions y réfléchir à l'avenir.

Je rappelle à nos collègues que l'audition de Mme Taubira est décalée, en l'attente de l'issue du vote à l'Assemblée nationale. Nous vous transmettrons un calendrier prévisionnel de l'examen de ce texte, mais je tiens d'ores et déjà à vous indiquer que l'examen en commission débutera la semaine précédant le premier tour des élections départementales. Les délais d'examen qui nous sont impartis l'exigent.

M. Jean Desessard. – Travaillons le dimanche...

M. Vincent Capo-Canellas, président. – Nous poursuivrons durant la semaine de l'entre-deux tours et l'examen en séance débutera à compter du mardi 7 avril.

La réunion est levée à 17 heures

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE SERVICE PUBLIC DE L'ÉDUCATION, LES REPÈRES RÉPUBLICAINS ET LES DIFFICULTÉS DES ENSEIGNANTS

Jeudi 29 janvier 2015

- Présidence de Mme Marie-Annick Duchêne, présidente d'âge. –

La réunion est ouverte à 8h05.

Réunion constitutive

La commission d'enquête tient sa réunion constitutive.

Mme Marie-Annick Duchêne, présidente d'âge. – J'ai l'honneur de présider les travaux d'ouverture de cette commission d'enquête « sur le fonctionnement du service public de l'éducation, sur la perte de repères républicains que révèle la vie dans les établissements scolaires et sur les difficultés rencontrées par les enseignants dans l'exercice de leur profession », dont le Sénat a désigné les membres au cours de sa séance du mardi soir 27 janvier.

Il s'agissait de donner suite à la proposition de résolution déposée le 15 janvier 2015 par M. Bruno Retailleau et les membres du groupe UMP dans le cadre de l'article 6 bis du règlement du Sénat, conférant à chaque groupe un droit de tirage pour la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information par année parlementaire.

Cet article dispose que les fonctions de président et de rapporteur d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information sont partagées entre la majorité et l'opposition.

Pour la présidence de notre commission d'enquête, il m'a été fait part de l'accord entre les groupes sur la candidature d'un membre du groupe RDSE, Mme Françoise Laborde.

M. Jacques-Bernard Magner. – Vous allez un peu vite en besogne. Le groupe socialiste n'entend souscrire à aucune candidature et je souhaite, en son nom, faire une déclaration préalable. Comme l'on fait nos camarades de la commission des lois lors de l'examen de la recevabilité de la proposition de résolution du groupe UMP, nous contestons l'utilité de cette commission d'enquête. Qui, à l'école, a failli ? Qui est accusé ? Qui n'a pas fait son travail ? On a plutôt coutume, dans ce genre de situation, de conduire une mission d'information. Nous en avons d'ailleurs mené ensemble.

Les attentats de janvier appellent une attitude plus responsable que la mise en cause de l'institution scolaire. Nous devons renforcer les moyens en faveur de la citoyenneté, du respect des valeurs laïques et de l'école dans la société. C'est ce à quoi nous avons travaillé, ensemble, pendant de nombreux mois, pour aboutir à la loi de refondation de l'école. Cette refondation passe par la formation des enseignants, au sein des ESPE, par le Conseil supérieur des programmes, avec le programme sur la morale laïque voulu par le ministre de l'époque, Vincent Peillon. J'ai souvenir, alors que j'interrogeais le ministre sur ce programme lors d'une séance de questions d'actualité, le 26 avril 2013, des brocards de certains de mes collègues de l'opposition. Quelques mois plus tard, le 15 novembre 2013, au cours d'une

autre séance de questions d'actualité, François Rebsamen, alors président du groupe socialiste, rappelait les injures racistes proférées à l'encontre de Christiane Taubira, garde des sceaux, les incidents qui avaient flétri la commémoration du 11 novembre. Il rappelait aussi, dans un autre registre, l'appel à la désobéissance civile de certains élus qui refusaient d'appliquer la réforme des rythmes scolaires. Autant de faits qui montrent que le pacte républicain est rompu, suscitant le malaise et la confusion parmi nos concitoyens.

Quand le Président de la République et la majorité présidentielle proposent une refondation de l'école, dans le respect des valeurs républicaines, il convient d'y travailler ensemble au lieu de semer des embûches dont les antirépublicains de tous poils ont tôt fait de s'emparer avec délectation.

Le groupe socialiste ne présentera pas de candidats et ne soutiendra aucune candidature.

Mme Marie-Annick Duchêne, présidente d'âge. – Il vous est donné acte de cette intervention.

Mme Françoise Laborde est désignée présidente de la commission d'enquête.

Présidence de Mme Françoise Laborde, présidente.

Mme Françoise Laborde, présidente. – Je remercie notre présidente d'âge, dont la mission était délicate.

Avant de procéder à la désignation de notre rapporteur et des autres membres du Bureau, il m'incombe de rappeler quelques points de procédure régissant les commissions d'enquête.

Aux termes de l'ordonnance du 17 novembre 1958, une commission d'enquête peut convoquer toute personne qu'elle juge bon d'entendre. Cette personne est alors tenue de déférer à la convocation, délivrée si besoin est, par un huissier ou un agent de la force publique. Les personnes entendues doivent prêter serment, l'auteur d'une déposition mensongère s'exposant à des peines pouvant atteindre sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende. Je ne fais là que rappeler les règles de procédure, mais il est clair que nous n'aurons pas à en venir à ces extrémités...

Le rapporteur d'une commission d'enquête dispose de pouvoirs d'investigation considérables. Il peut effectuer des contrôles sur pièces et sur place, et il est habilité à se faire communiquer tout document de service à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs.

Les auditions des commissions d'enquête sont en principe publiques. Je le rappellerai avant chaque audition pour que les personnalités en soient clairement informées. Certaines auditions pourraient toutefois se dérouler à huis clos si la personne entendue le demande et si nous en sommes d'accord.

C'est à nous qu'il appartient de définir les modalités de cette publicité : publication de comptes rendus, ouverture au public, à la presse et enregistrements audiovisuels...

En revanche, les autres travaux des commissions d'enquête, c'est-à-dire les réunions autres que les auditions, sont soumis à la règle du secret. J'appelle donc chacun à la plus grande discrétion sur nos travaux en dehors des auditions.

Permettez-moi enfin de saluer les fonctionnaires mis à la disposition du secrétariat de la commission d'enquête, une équipe assez nombreuse et compétente pour que nous puissions travailler efficacement (*la Présidente présente à la commission les membres du secrétariat*).

Après ces indications de procédure, nous allons procéder à la désignation du rapporteur de la commission d'enquête. Le groupe UMP, à l'origine de la commission, propose la candidature de notre collègue Jacques Groperrin.

Il en est ainsi décidé.

Je félicite notre rapporteur, avec qui j'aurai plaisir à travailler.

Pour compléter le bureau, il est proposé que chaque groupe dispose d'un poste, plus un poste supplémentaire pour les deux groupes les plus nombreux, l'UMP et le groupe socialiste. Compte tenu des postes de Président et de rapporteur déjà attribués, nous avons donc à désigner six vice-présidents pour lesquels les groupes politiques nous ont communiqué les candidatures suivantes : M. Gérard Longuet pour le groupe UMP ; Mme Françoise Férat pour le groupe UDI-UC ; M. Patrick Abate pour le groupe CRC ; Mme Marie-Christine Blandin pour le groupe Écologiste ; on l'aura compris, le groupe socialiste ne propose pas de candidat.

Il en est ainsi décidé.

M. David Assouline. – Nous contestons, ainsi que l'a indiqué Jacques-Bernard Magner, le procédé de la commission d'enquête, quand c'est, à notre sens, une mission d'information qui eût convenu. Ce choix influera inévitablement sur notre façon de travailler, et les rappels auxquels vient de procéder la présidente en attestent : en même temps qu'elle énonçait les règles spécifiques qui s'appliquent à cette procédure, elle s'empressait d'ajouter qu'il n'y serait pas recouru, parce que ce serait hors de propos. Autant dire qu'une mission d'information aurait suffi. Nous y voyons confirmation qu'il y a peut-être une autre intention que de prévention derrière l'initiative du groupe UMP. Nous verrons ce qu'il en sera dans notre programme de travail.

Il n'est pas question pour nous, dans ces conditions, de participer ni au bureau, ni au vote, mais qu'il n'y ait pas de méprise : cela ne signifie pas que nous récusons *ad hominem* tel ou tel candidat. Nous connaissons Françoise Laborde comme une militante convaincante et convaincue de la laïcité dans l'éducation, question qui s'est révélée, à travers les drames que nous avons connus, un sujet majeur. Je tenais à le préciser.

Mais je le répète, nous ne comprenons pas que des parlementaires, parfaitement au fait des différentes procédures qui s'offrent à nous, aient sciemment choisi celle de la commission d'enquête en un moment où il convient de mobiliser, de motiver les personnels de l'éducation, qui sont en première ligne et méritent notre confiance, plutôt que de laisser entendre que l'école aurait des choses à cacher, qu'il s'agirait de débusquer.

Mme Françoise Cartron. – Les récents événements montrent que l'école a besoin de notre attention. Comme chaque fois qu'elle est en souffrance, elle a besoin

d'apaisement. Or, diligenter une commission d'enquête n'envoie pas, à mon sens, un signal d'apaisement. Pour avoir assisté, hier après-midi, aux travaux de la commission d'enquête sur les réseaux djihadistes, je sais quel en est le cérémonial – dont on ne pourra s'exempter, puisqu'il est de la nature même d'une commission d'enquête. Les enseignants que nous allons inmanquablement entendre devront prêter serment, jurer de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité. Il y a là une dramatisation à mon sens inutile. Si donc nous avons décidé de ne pas participer au bureau, c'est que la forme ne nous convient pas, mais nous ne nions pas, quant au fond, la nécessité d'évaluer l'étendue des difficultés qui se posent à l'école.

J'alerte l'UMP : ce n'est pas un bon signal à donner au monde enseignant, qui est en difficulté, en souffrance. D'autant qu'elle n'est pas exempte de toute responsabilité dans cette souffrance, alors que l'on entend partout déplorer que les enseignants ne soient pas formés...

Mme Marie-Christine Blandin. – Je veux dire, au nom des écologistes, que les termes employés dans la proposition de résolution, et le choix de cette procédure de commission d'enquête, nous ont également interpellés. Vous voir aborder un sujet si sensible en vous calant, comme vous le faites dans votre exposé des motifs, sur les attentats et l'émotion qu'ils ont suscitée nous laisse perplexes. Vous évoquez un chiffre sous-estimé des incidents : j'ose espérer que vous ne diligentez pas cette commission d'enquête dans le seul but d'en effectuer un nouveau décompte... Vous évoquez les menaces qui pèsent sur l'école, l'éducation défaillante dans les familles ; ce sont des mots qui peuvent blesser.

Cependant, vous entendez aussi rechercher les moyens d'aider les enseignants à assurer leur mission de transmission des valeurs. Qui pourrait ne pas vous suivre ? Je n'en signale pas moins, au passage, que la fin de la formation professionnelle ne les a pas aidés. Vous évoquez la nécessité d'une relation respectueuse avec leurs élèves et des élèves entre eux. Nous vous suivons, là aussi. Mais n'oublions pas qu'elle passe également par la formation des enseignants, par la médiation technique de résolution non violente des conflits – mesure dont j'ai souvenir, lorsque nous la défendions par voie d'amendement, qu'une sénatrice sur vos bancs l'avait qualifiée de « n'importe quoi ». Vous évoquez, enfin, les mécanismes de marginalisation et de radicalisation. Cela mérite, en effet, que nous y regardions. Il n'en est pas moins vrai qu'une école plus inclusive se construit. Le Conseil supérieur des programmes a élaboré un programme très détaillé d'enseignement de la morale civique et la ministre a récemment souligné la nécessité d'un enseignement solide du fait religieux.

Malgré le malaise que suscite votre exposé des motifs et le choix, quelque peu suspicieux, de la commission d'enquête, je respecte le droit de tirage des groupes et j'ai participé au vote. Pour autant, il conviendra d'éviter les écueils du catastrophisme comme de l'angélisme, et j'y serai très vigilante. Il conviendra aussi d'éviter toute démarche blessante, toute stigmatisation, ou à l'inverse, les explications qui excusent tout. On ne saurait ni tout attendre de l'école, ni considérer qu'à l'inverse, dans un monde injuste et violent, elle ne peut rien. Il serait, enfin, illusoire de s'imaginer qu'il suffit de décider d'en haut pour que les choses changent sur le terrain.

Cette commission s'engage sur un terrain complexe, sensible, blessé, et nous devons allier nos forces pour travailler dans la bienveillance.

Mme Catherine Troendlé. – Je veux dire, au nom du groupe UMP, que notre choix de la procédure de la commission d'enquête est conscient et délibéré. Je veux ici

rassurer les membres de la commission. Certains ont parlé de dramatisation, de stigmatisation. C'est le contraire que nous recherchons. Dans le cadre d'une commission d'enquête, il nous est loisible d'entendre des personnes qui pourront s'exprimer librement. Parce que nos travaux ne seront pas médiatisés, les échanges pourront être sereins. Nous souhaitons, comme vous, avancer ensemble, sans stigmatiser quiconque, sans blesser, pour pointer clairement les vrais problèmes, qui ne se posent pas uniquement à l'école – et notre commission d'enquête pourra le faire ressortir. Nous avons besoin de travailler dans la sérénité, et c'est bien pourquoi notre choix s'est porté sur cette procédure.

Mme Françoise Cartron. – Accordez vos violons. Mme la présidente vient de nous rappeler que nos auditions seront publiques.

Mme Françoise Laborde, présidente. – Merci à M. Assouline de sa mise au point. Si j'ai rappelé la procédure, c'est que j'ai tenu, avant que ne s'engagent nos travaux, à délivrer une information complète. J'espère bien néanmoins, comme je vous le disais, que nous n'aurons pas à user de toutes les prérogatives qu'elle emporte.

Je rejoins Françoise Cartron quand elle évoque le besoin d'apaisement. On ne saurait mettre sur la place publique tous les travaux de notre commission d'enquête. Autant chacun est libre de communiquer publiquement sur la forme, autant j'estime que sur le fond, il serait bon que tout passe par le rapporteur et la présidente.

Mme Catherine Troendlé. – Absolument !

Mme Françoise Laborde, présidente. – Il me semble important, enfin, de faire savoir clairement que le recours à cette procédure de la commission d'enquête est de droit et qu'il ne s'agit en rien de stigmatiser les enseignants.

Mme Catherine Troendlé. – Nous sommes tous d'accord.

Mme Françoise Laborde, présidente. – Je remercie Marie-Christine Blandin, qui nous a appelés à ne pas céder aux clichés.

Je reviens, enfin, sur les propos de Mme Troendlé, pour rappeler que les auditions d'une commission d'enquête peuvent être publiques, enregistrées, et que le huis clos n'est qu'une faculté. Nous y reviendrons dans le cadre du bureau. Autant j'estime que le huis clos peut se justifier pour la commission d'enquête sur le djihadisme, autant je considère que la nôtre doit rester un peu ouverte, précisément pour témoigner de notre volonté d'apaisement, loin de toute stigmatisation.

Mme Catherine Troendlé. – En évoquant la confidentialité de nos travaux, je n'évoquais que d'éventuels commentaires publics des membres de notre commission d'enquête.

Mme Françoise Laborde, présidente. – Nous nous rejoignons donc.

Mme Françoise Cartron. – Notez que l'audition conduite hier par la commission d'enquête sur le djihadisme, qui réunissait pourtant des personnalités exposées, était publique.

M. Jacques-Bernard Magner. – Je remercie David Assouline d'avoir précisé le sens de mon intervention liminaire. Les travaux que Jacques Legendre et moi-même avons conduits, dans le cadre de l'ex-commission pour le contrôle de l'application des lois, sur le

bilan d'application de la loi Carle – dont il m'a fallu expliquer à beaucoup pourquoi ils ne concluaient pas, comme ils l'espéraient, à son abrogation –, de même que ceux que nous avons menés, avec Colette Mélot, sur les Écoles supérieures du professorat et de l'éducation ou ceux qu'ont présentés Françoise Cartron et Brigitte Gonthier-Morin sur la carte scolaire ou la formation des enseignants, ont tous été réalisés avec un souci de modération. Dans les débats sur la refondation de l'école, qui nous ont souvent occupés jusqu'à une heure avancée de la nuit, nous avons agi de même. Nous n'entendions pas rallumer des guerres scolaires inutiles, car l'école a besoin d'apaisement. J'observe que les travaux de la mission sur les rythmes scolaires n'ont pas été aussi sereins que ceux menés au sein de notre commission de la culture.

Certes, les groupes politiques sont libres d'user comme ils l'entendent de leur droit de tirage, mais je crains, en dépit des propos de Mme Troendlé, que cette commission d'enquête ne mette à nouveau l'école à feu et à sang. On peut craindre que certaines personnes que nous entendrons, qui n'ont pas forcément de réponse, soient tentées d'avancer des réponses attendues par l'opinion publique, qui ne sont pas forcément les bonnes.

Mme Catherine Troendlé. – Que craignez-vous donc ?

M. Jacques-Bernard Magner. – Que l'on ne remette l'école à feu et à sang.

Mme Françoise Laborde, présidente. – Nous serons amenés à aborder des questions aussi diverses que l'enseignement de la morale laïque, le statut de l'Alsace-Moselle, l'école privée sous contrat... Efforçons-nous de préserver un climat apaisé et de modérer l'ardeur de nos tempéraments.

M. Jacques Gersperrin, rapporteur. – Permettez-moi tout d'abord de vous remercier de votre confiance. Comme rapporteur, j'essaierai de m'acquitter de cette fonction dans un esprit de consensus, sur des thèmes qui nous concernent tous de très près. Je veux réagir à ce qui vient d'être dit en rappelant que la diversité des membres de cette commission, qui n'appartiennent pas tous à la commission de la culture, est une bonne chose, et nous apportera un éclairage différent.

Certes, il faut se garder de mettre l'école à feu et à sang. Je conçois que l'on puisse s'interroger sur l'opportunité du choix d'une commission d'enquête après les événements douloureux qui viennent de nous frapper, mais il ne faut pas minimiser la gravité des choses. Dans son rapport de 2004 sur les signes religieux à l'école, que - je vous le rappelle - le ministre de l'époque, François Fillon, avait mis sous le boisseau, Jean-Pierre Obin soulignait que si nous n'avons pas su agir, c'est peut-être parce que les frontières sont restées trop étanches entre les enseignants, les chefs d'établissements et les inspecteurs d'académie.

Je forme le vœu que nous sachions cette fois lever les blocages. Il nous reviendra de choisir, selon les circonstances, entre publicité et huis clos. Il est temps de réfléchir au problème de la laïcité à l'école, ainsi que le rappelle Gilles Kepel dans un récent article. Rappelez-vous la commission Stasi. Les choses arrivent, en politique, quand chacun a muri. Nous avons tous, ici, le souci du bon fonctionnement de l'école, de la réussite des élèves. Les enseignants, qui sont dans une situation difficile, attendent de nous qu'on les aide à exercer leur métier dans de bonnes conditions. Ils nous disent qu'ils sont dépassés par beaucoup de choses. Il ne s'agit pas pour nous de stigmatiser quiconque, ni aucun territoire. Puissions-nous travailler dans un climat serein, apaisé, constructif.

La réglementation en vigueur nous donne six mois à compter de la prise d'acte de la commission par la Conférence des Présidents, pour achever nos travaux, soit en pratique au plus tard le 22 juillet 2015. Il me semblerait toutefois préférable que nous puissions présenter notre rapport aux alentours de la mi-juin, car passé ce butoir, nous tomberions dans la préparation des épreuves du bac qui mobilise prioritairement la communauté éducative puis dans les vacances scolaires.

Mme Françoise Laborde, présidente. – Ça dépendra de ce qu'on peut faire, nous verrons.

M. Jacques Gersperrin, rapporteur. – Cela nous imposera donc un rythme assez soutenu, mais je pense que cinq mois de travail permettront tout de même de tirer des conclusions et de formuler des propositions répondant bien aux préoccupations des auteurs de la résolution.

Si vous en êtes d'accord, Madame la Présidente, nous pourrions arrêter le principe de nous réunir les jeudis matin, quitte à programmer quelques réunions à un autre moment si l'ordre du jour ou des impératifs nous y obligent.

En revanche, si comme je le suppose, nous devons envisager de brefs déplacements en France, ils pourraient être organisés les lundis ou les vendredis, où en général ni les commissions ni la séance ne se réunissent.

Je n'exclus pas qu'une mission à l'étranger soit nécessaire. Certains pays, qui ont rencontré le même type de problèmes que nous, ont su trouver des réponses fortes. Je pense au Canada, à la Grande-Bretagne, à la Suisse. Les provinces canadiennes ont mené une vraie réflexion, qui pourrait nous inspirer.

M. David Assouline. – En matière de laïcité, toutes ne sont pas un modèle...

M. Jacques Gersperrin, rapporteur. – Pour ne pas perdre de temps, seriez-vous d'accord, Madame la Présidente, pour convoquer notre Bureau dès lundi prochain en fin d'après-midi, pour une réunion qui ne devrait sans doute pas dépasser une heure ? Cela permettrait de préciser nos méthodes de travail et nos axes de réflexion.

Mme Françoise Laborde, présidente. – Il reviendra au bureau de décider de la durée de nos travaux. Quant aux jours de nos réunions, il faudra se donner quelque marge pour tenir compte de la disponibilité de nos interlocuteurs. J'invite nos collègues socialistes, qui ne participent pas au bureau, à nous faire part de leurs suggestions par écrit.

M. Jean-Claude Carle. – Le rapporteur nous propose de nous réunir le jeudi matin. Nous serions plus disponibles le mercredi après-midi.

Mme Françoise Cartron. – Je vous rappelle que le président du Sénat conduit une réflexion sur la réorganisation de nos travaux et souhaiterait que nous restions disponibles pour la séance publique le mercredi après-midi.

M. David Assouline. – Pour justifier le choix de la commission d'enquête, notre rapporteur a rappelé que le rapport de Jean-Pierre Obin avait été enterré en 2004. Nous avons précisément entendu, dans la loi de refondation de l'école, y remédier, en créant un organisme indépendant, dont les travaux sont à l'abri de ce genre de décision. Nous avons donc déjà des outils pour enquêter dans la transparence, en un domaine où l'arsenal de la commission

d'enquête ne me semble pas le meilleur moyen de libérer la parole, au contraire. L'UMP, en décidant d'y recourir, sait pertinemment ce qu'elle fait, et l'assume, ainsi que vient de le rappeler Mme Troendlé. La lecture politique que ce groupe fait de l'école est marquée, et cela depuis des années, par la suspicion, la mise en cause...

M. Jean-Claude Carle. – Je ne peux laisser passer les propos de M. Assouline sans réagir. L'école n'est le monopole de personne, elle n'est ni de droite ni de gauche, elle appartient à la nation.

M. Jacques Groperrin, rapporteur. – Je veux encore une fois rassurer. En diligentant cette commission d'enquête, nous n'avions pas d'idée derrière la tête : nous entendions seulement donner un signal fort.

Mme Françoise Laborde, présidente. – Ne rouvrons pas ce débat, revenons à l'organisation de nos travaux. Pour ce qui est de nos disponibilités, je considère que la participation à cette commission d'enquête impose à chacun de faire des choix ; j'appartiens à la délégation aux droits des femmes, qui se réunit le jeudi matin, et en choisissant d'appartenir à la commission d'enquête, j'avais bien conscience que ça serait parfois compliqué.

M. Jacques Groperrin, rapporteur. – Notre présidente a eu raison de dire que nous devons travailler dans un climat serein et paisible, sans nous fixer de date butoir. Mais j'y insiste, si nous voulons que nos travaux aient une résonance auprès du ministère, des chefs d'établissement et des enseignants, il serait bon de réfléchir à la date de publication de notre rapport. Le publier en pleine période de vacances d'été serait, à mon sens, dommageable.

La réunion est levée à 9 heures.

Lundi 16 février 2015

- Présidence de Mme Françoise Laborde, présidente. -

Audition de M. Bernard Beignier, recteur de l'académie d'Aix-Marseille

La réunion est ouverte à 16 heures.

Mme Françoise Laborde, présidente. – Pour inaugurer nos auditions, nous avons souhaité entendre M. Bernard Beignier, qui exerce depuis décembre 2014 les fonctions de recteur dans l'une des académies les plus importantes de notre pays, celle d'Aix-Marseille. En tant que relais des équipes pédagogiques et des personnels de direction auprès du ministère, les recteurs sont des témoins majeurs de ces « remontées de terrain » que nous souhaitons recueillir. Bernard Beignier, vous avez mené l'essentiel de votre carrière de professeur des universités en droit privé à Caen et à Toulouse, où vous avez exercé les fonctions de doyen de la faculté de droit de 2003 à 2012. Vous avez ensuite été nommé recteur de l'académie d'Amiens, avant d'être affecté à celle d'Aix-Marseille. Vous pourrez sans doute nous éclairer sur les difficultés particulières existant dans certains territoires.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Bernard Beignier prête serment.

M. Bernard Beignier, recteur de l'académie d'Aix-Marseille. – Je vous remercie d'avoir pris le soin de solliciter un haut fonctionnaire de l'Éducation nationale pour témoigner des réalités de terrain. Ayant pris mes fonctions de recteur d'Aix-Marseille le 5 janvier dernier, je n'ai pas encore une connaissance approfondie de cette académie. En revanche, je crois assez bien connaître celle d'Amiens, avec ses trois départements en région Picardie. Que sont exactement les « repères républicains » auxquels votre commission s'intéresse ? La République se réduit-elle au régime politique qui a cours dans notre pays depuis 1870, ou bien désigne-t-elle, plus largement, un attachement aux valeurs démocratiques inscrites dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et dans le Préambule de la Constitution de 1946 ? S'il s'agit des valeurs plus que du régime, nos voisins anglais ne sont pas moins républicains que nous. Quant aux « repères », il y en a peu si le terme renvoie aux symboles officiels de la République. En revanche, d'autres repères, officieux ou nouveaux, témoignent de cet attachement des Français à construire la nation autour d'un État, de ce « vivre ensemble » pour reprendre une expression adoptée par la Cour européenne des Droits de l'homme. L'Éducation nationale remplit correctement sa mission de transmission de ces repères. Dans les moments de liesse populaire, sans parler des stades, je suis toujours frappé de voir des jeunes entonner la Marseillaise. S'ils en connaissent les paroles, c'est qu'ils les ont apprises à l'école : le message républicain est transmis par l'Éducation nationale. Des difficultés peuvent survenir, qui ne sont jamais les mêmes suivant le contexte. Nous avons célébré le bicentenaire de la Première Guerre mondiale, en Picardie. Le front y signifie quelque chose de bien tangible ; les tranchées sont encore là. Dans l'Aisne, on vit comme si la guerre était omniprésente. Nous n'avons eu aucune difficulté à faire comprendre aux jeunes ce que signifiait l'attachement au pays. Et pourtant, la Première Guerre mondiale, pour les élèves d'aujourd'hui, c'est aussi loin que la guerre de Crimée pour ceux de ma génération, une guerre qu'ont faite leurs arrière-arrière grands-parents. J'ai pu observer chez beaucoup d'enseignants un réel désir de construire la citoyenneté de leurs élèves, avec les débats que cela suppose, selon qu'on est à l'école, au collège ou au lycée.

M. Jacques Groperrin, rapporteur. – A-t-on pu identifier, quantifier ou qualifier les difficultés auxquelles la transmission des valeurs républicaines se heurte, dans les établissements scolaires ? Les enseignants sont-ils suffisamment préparés et formés pour répondre aux interrogations voire aux provocations à l'encontre du socle des valeurs républicaines ? Les chefs d'établissement reçoivent-ils des consignes claires sur la conduite à tenir face à ce phénomène et font-ils bien remonter les informations ?

M. Bernard Beignier. – Depuis deux ans, les Écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ) ont pris la suite des IUFM (Institut universitaire de formation des maîtres). Un tronc commun d'enseignement est prévu pour l'ensemble des professeurs en formation, qu'ils se destinent aux écoles, aux collèges ou aux lycées. C'est une nouveauté qui, au-delà des difficultés d'emploi du temps, s'est aussi heurtée à l'impératif de ne pas alourdir excessivement les programmes. Ce tronc commun fait la part belle à l'enseignement des valeurs de la République. Depuis 1930, le ministère de l'Éducation nationale a remplacé celui de l'Instruction publique : la mission des enseignants est d'instruire, de former, mais aussi d'éduquer, avec la notion de civisme que cela implique. Dans ce *corpus*, l'enseignement de la laïcité peut néanmoins poser problème, aussi bien sur le plan théorique – la distinction conceptuelle entre laïcité de l'État et sécularisation de la société serait à préciser – que surtout sur le plan pratique. Les enseignants veulent savoir comment réagir dans des situations concrètes. J'ai été confronté à ce genre de problèmes quand j'exerçais comme professeur de droit. Que faire quand un étudiant sort un sandwich en plein cours, parce que la rupture du jeûne du ramadan tombe au beau milieu d'un cours sur la prescription biennale ! Comment réagir lorsqu'un étudiant refuse de composer un jour de fête juive ? Dans certains collèges de

mon académie, il n'y a quasiment pas d'élèves en classe les jours de grande fête musulmane. La question des calendriers est très importante.

À Aix-Marseille, nous avons décidé récemment de diffuser les textes fondateurs de la laïcité. On parle souvent de la loi de 1905, mais un texte plus essentiel encore en a été la Charte constitutionnelle de 1830, qui mettait fin à l'existence d'une religion d'État en France. À cela s'ajoutent les lois de la III^e République sur l'école, soit, en tout, quelques dizaines de textes fondateurs qu'il est bon de connaître. Nous réfléchissons également à un *vade-mecum* qui prendrait en compte l'aspect pratique des situations à traiter. Un chef d'établissement me faisait part du cas de deux professeurs qui portaient ostensiblement au front la marque du musulman pieux. Peut-on y voir un signe ostensible d'attachement à une religion sans porter atteinte à la dignité de la personne humaine et aux libertés individuelles ? Cette notion de « signe ostensible » reste très floue.

J'ai été cité treize fois devant le tribunal administratif d'Amiens par des mamans de la ville de Méru qui n'avaient pas pu accompagner une sortie scolaire parce qu'elles étaient voilées. La circulaire de 2012 est-elle toujours valable ? Le discours de la ministre indique très clairement que les décisions doivent être prises au cas par cas sur ce sujet, laissant au chef d'établissement le soin de distinguer si un goûter de Noël ou une sortie relèvent du scolaire ou du périscolaire. Les enseignants doivent être en mesure de répondre - souvent dans l'instant - à ce type d'interrogations.

On cite souvent la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 comme repère de la République. Celle de 1946, pourtant mentionnée dans la Constitution de 1958, est souvent oubliée, alors qu'elle a le mérite de réactualiser les valeurs démocratiques. Elle mériterait d'être également affichée. Enfin, il n'y a rien sur la nationalité dans le tronc commun d'enseignement des professeurs en formation. Il serait intéressant de travailler à définir ce qui fait la nation en France, par comparaison avec ce qui se pratique dans d'autres pays. Nous avons beaucoup à faire pour répondre aux demandes fortes que nous adressent les enseignants. Un enseignant ne se réduit pas à la discipline qu'il enseigne.

Mme Marie-Annick Duchêne. – J'ai discuté avec le président de l'Université de Versailles Saint-Quentin sur la cérémonie de remise des diplômes. C'est un phénomène qui s'est d'abord développé dans le privé, et qui rencontre un grand succès. Dans le cérémonial, rien n'est prévu pour le cas d'une personne musulmane qui souhaiterait recevoir son diplôme en portant son voile. J'ai dirigé un lycée où il y avait deux ou trois élèves juifs par classe. D'un commun accord, les professeurs ont décidé de ne pas programmer de devoir sur table les jours de fêtes juives pour ne pas pénaliser ces élèves. C'est une piste de travail.

M. Gérard Longuet. – Comme recteur de l'académie d'Amiens, avez-vous eu le cas d'enseignants confrontés à des difficultés liées au contenu de l'enseignement qu'ils dispensaient, par exemple sur l'évolution et la création dans le domaine scientifique, la colonisation et la décolonisation en histoire, ou bien encore la question juive pendant la Seconde Guerre mondiale ? Ces problèmes remontent-ils au rectorat ? Existe-t-il un thermomètre statistique de ce genre de tensions et de conflits ?

M. Bernard Beignier. – Les cérémonies de remise de diplôme ont été importées il y a une dizaine d'années en France, où elles commencent à s'implanter. Cela fait très longtemps que l'Éducation nationale prend en compte les grandes fêtes juives – Yom Kippour, notamment – en veillant à ne pas fixer d'épreuve obligatoire ce jour-là. À l'université, il suffit de demander au doyen que les TD n'aient pas lieu le vendredi soir. En trente ans de carrière,

je n'ai pas vu passer beaucoup de litiges de ce type. En revanche, la fixation des dates des grandes fêtes musulmanes, comme l'Aïd, nous échappe et empêche de prendre le même type de dispositions que pour les fêtes juives. C'est la même chose pour le Ramadan. Des solutions de vivre-ensemble doivent être trouvées. J'ai eu l'occasion de vivre en Algérie, où la question se posait à l'inverse : il s'agissait d'intégrer les fêtes chrétiennes dans un contexte musulman. Dans notre pays, nous intégrons aussi les fêtes propres aux protestants en Alsace-Moselle.

M. Gérard Longuet. – Il y a aussi celles des catholiques. Le vendredi saint est férié, en Alsace-Moselle.

M. Bernard Beignier. – Dans mon académie, M. Longuet, je n'ai jamais constaté le type de problème que vous évoquiez. Peut-être est-ce arrivé dans d'autres académies ? Je crois que ce n'est pas si fréquent que cela.

M. Gérard Longuet. – Tant mieux.

M. Bernard Beignier. – Dans les disciplines scientifiques, l'apparition de l'univers se traite en une séquence d'un cours. Quant aux programmes d'histoire, ils ont tellement évolué que les possibilités de conflit sur un sujet sont devenues extrêmement limitées. Il peut toujours arriver qu'un enseignant développe un point plus qu'un autre, ou qu'un élève soit un peu plus susceptible que les autres sur un sujet. Il y a une dizaine de jours, j'ai accompagné cinq classes d'un lycée de l'académie d'Aix-Marseille à Auschwitz. La visite a été remarquable de pédagogie et de dignité, mais sans émotion imposée, grâce au travail d'un remarquable accompagnateur du Mémorial de la Shoah, et à la présence d'une survivante du camp de Birkenau, venue à l'occasion de son quatre-vingt-dixième anniversaire. Cet accompagnateur, M. Lalieu, m'a dit qu'il lui arrivait de rencontrer certains jeunes descendant du car avec des idées négationnistes bien arrêtées, mais qu'à chaque fois l'évidence de la visite suffisait à les convaincre. La première qualité d'un enseignant est de savoir écouter un élève qui fait une objection. Écouter plutôt que de donner des leçons, c'est une étape essentielle sur la voie du changement. Et l'autorité du maître - qui est encore extrêmement forte - permet de faire reconnaître l'évidence aux jeunes. Je n'ai pas de statistiques sur ce type d'incidents. Ils apparaissent régulièrement sans qu'on puisse extrapoler pour conclure à une difficulté majeure sur le sujet, d'autant que les cas varient énormément d'une discipline à l'autre, qu'il s'agisse d'histoire, de sciences, ou bien de littérature et philosophie.

Mme Catherine Troendlé. – Vous avez proposé d'intégrer le sujet de la nationalité...

M. Bernard Beignier. - ... dans les programmes de formation des maîtres, dans les ESPÉ.

Mme Catherine Troendlé. – Quelle méthodologie suggèreriez-vous aux enseignants pour aborder ce sujet ? S'il est important d'écouter l'élève, encore faut-il que l'élève commence par écouter l'enseignant. Dans beaucoup de classes, il n'y a plus que de l'interactivité. Il faudrait revenir à des fondamentaux, remettre l'élève dans son rôle, afin qu'il écoute l'enseignant avant un éventuel débat. L'âge des élèves est un paramètre à prendre en compte. Beaucoup d'enfants affichent des préjugés qui ne sont pas les leurs. Ce sont des éponges.

M. Jacques Legendre. – Vous avez dit que les modifications des programmes d'histoire limitaient désormais les risques de conflit. N'est-ce pas inquiétant ? Cela veut-il dire que pour éviter les tensions, on aurait gommé des programmes les points délicats, comme les croisades, la colonisation ou la décolonisation ? Plutôt que de les supprimer, il serait intéressant de traiter ces sujets en présentant des points de vue différents, celui des croisés chrétiens et des chroniqueurs musulmans, par exemple. Est-ce à cette présentation équilibrée que vous faisiez référence ? Ou bien, faudrait-il renoncer à la Chanson de Roland au prétexte que certains passages pourraient heurter les susceptibilités, et oublier le magnifique texte du Cid à cause du combat contre les Maures ?

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – C'est une grande satisfaction d'entendre que l'enseignement ne peut pas se réduire à une discussion, ni l'enseignant à une discipline. Dans la transmission des valeurs, rien ne peut remplacer le maître. Il y a quelques années, des références inopportunes ont voulu substituer le prêtre au maître : c'est une erreur. Comment remettre les enseignants au centre du jeu ? Malgré ce que vous dites, nous avons le sentiment que l'autorité du maître se dilue. Comment la renforcer ? À quel moment un signe devient-il ostentatoire ? Il m'est arrivé comme présidente de conseil général de devoir répondre à la demande de certaines familles de collégiens qui souhaitaient déduire les jours de ramadan des jours de cantine. J'ai répondu non, car cela représentait une entrave au principe de laïcité. Quelle serait votre position sur la question ?

M. Bernard Beignier. – Dans ma faculté, j'avais créé en quatrième année un cours sur le droit des nationalités et des étrangers. Le sujet était récurrent à Toulouse, à cause de la proximité d'un centre de rétention. En France, la nationalité n'est pas un droit du sang, mais un droit du sol. En Allemagne, au contraire, c'est un droit du sang. La France est un territoire, l'Allemagne est une nation. En France, la nation s'est construite sur le territoire et à travers l'État. Il est intéressant de voir comment s'est opérée cette construction, quelles en sont les particularismes par rapport à des pays comme les États-Unis ou le Canada, quels sont ceux qui acceptent la double nationalité, comme la France, et ceux qui la refusent. Il faudrait évidemment conclure en citant la conférence de Renan sur le référendum au quotidien. Un cours d'instruction civique pourrait ainsi expliquer ce qu'est la nation et ce qu'elle implique comme devoirs.

Bien sûr, avant qu'un dialogue s'instaure entre le maître et l'élève, c'est d'abord au maître de parler. Nous prendrons le tournant du numérique dans l'enseignement, dans les dix prochaines années. Je suis convaincu que, pour les élèves de lycée, les cours se feront de plus en plus sur un support numérique, laissant davantage d'espace pour la discussion et le dialogue, en classe. L'apport des connaissances reste essentiel. Il faut d'abord que le maître parle avant d'engager le débat. Un débat permanent ne peut aboutir qu'au morcellement des points de vue. Depuis deux ans, on expérimente en section de terminale littéraire un cours sur le droit et les enjeux du monde contemporain. Deux méthodes sont possibles : partir des questions des élèves pour que le professeur fasse ensuite la synthèse de ce magma, ou bien laisser l'enseignant intervenir pendant une demi-heure pour organiser le débat. L'autorité du maître est intacte dès lors qu'il veut agir de manière à la faire valoir. Certes, ce sera d'une manière différente qu'en 1950, 1930 ou 1910, mais l'autorité reste réelle.

Quant aux programmes, la variété des points de vue est effectivement la bonne méthode pour traiter les sujets délicats, en étudiant, par exemple, celui des chroniqueurs arabes sur les croisades. Aussi magnifique que soit le tableau qu'on admire à Versailles, la question algérienne ne peut pas se résumer à la prise de la Smala d'Abd El Kader. Rassurez-vous : nous n'avons rien supprimé de l'histoire de France dans les programmes mais

l'histoire ne faisant que s'enrichir, il nous faut bien compresser certaines périodes. La vraie question, c'est de savoir si les programmes doivent valoriser ce qui a fait l'unité de notre territoire ou bien faire état de toutes les fragilités de l'histoire de France ; pour comprendre l'histoire, il faut savoir « vibrer au souvenir du sacre de Reims ou à celui de la fête de la Fédération », disait Marc Bloch. La plupart des élèves se contentent de peu. L'an dernier, à Amiens, lors d'une exposition sur les pouvoirs de la presse évoquant le fameux « J'accuse ! », nous avons constaté que si quelques élèves connaissaient Zola par leurs cours de littérature, très peu savaient qui était Clemenceau. Un programme d'histoire n'est jamais neutre. Mais il n'y a pas de blanc dans l'histoire nationale, même si depuis quelques années on s'intéresse également à l'histoire d'autres pays.

S'agissant des signes ostensibles, il y a deux catégories de mamans voilées, celles qui respectent leur religion sans attitude provocante envers la société française, et celles qui sont en guerre contre cette société. Le terme de « voile » recouvre lui-même des réalités très diverses. Les instructions de la ministre sont claires : protéger les enfants contre un prosélytisme qui serait une captation de leur conscience et de leur intelligence. Dans la pratique, ça peut être compliqué. Dans l'académie d'Aix-Marseille, nous avons un collège où 90 % des enfants sont musulmans. À la cantine, on propose deux menus, l'un à base de poisson, l'autre végétarien. Les prescriptions alimentaires sont ainsi satisfaites, sans faire référence au halal. Le respect et l'écoute sont les garants d'un dialogue constructif. L'opposition frontale rend la discussion difficile. À la mi-décembre, un directeur d'école a refusé l'accès au goûter de Noël à des mamans voilées, par excès de prudence, ce qui a provoqué un sentiment de stigmatisation. L'affaire s'est terminée devant le tribunal administratif.

M. Jacques Groperrin, rapporteur. – Un chef d'établissement professionnel se plaignait que les jeunes ne voulaient plus travailler le porc dans les métiers de bouche. Les parents n'ont-ils pas un rôle à jouer pour transmettre les valeurs républicaines ?

Mme Marie-Christine Blandin. – Vous avez parlé du tronc commun des ÉSPÉ. Or, les ÉSPÉ dépendent de l'université qui est autonome. Qui a donc autorité sur le contenu de l'enseignement dispensé aux futurs professeurs ?

Mme Gisèle Jourda. – Ces dernières années, le rôle des parents au sein de l'école a beaucoup changé. On médiatise beaucoup les violences entre élèves et enseignants, en oubliant que des parents sont entrés dans des écoles pour violenter des enseignants. Il faut rétablir le respect de l'éducation. On ne peut pas tout attendre et tout vouloir des enseignants. Leur rôle est de transmettre un enseignement respectueux de nos valeurs.

M. Bernard Beignier. – Les ÉSPÉ sont des composantes de l'université, qui est certes autonome, mais pas indépendante. Le recteur est là pour le rappeler. Le Conseil des ÉSPÉ est composé de personnalités diverses parmi lesquelles les universitaires ne sont pas majoritaires. Le rectorat y est représenté. Le tronc commun n'est pas élaboré par les universités ! À Amiens, les rapports entre université et rectorat étaient excellents.

Il m'arrive de dire que le vrai problème de l'Éducation nationale, ce ne sont pas les enfants, mais leurs parents. En fait, il y a deux catégories de parents ! Une partie d'entre eux fonctionnent en usagers : ils confient à l'école l'éducation de leurs enfants, en se déchargeant de leurs responsabilités. Quand un maire célèbre un mariage, il cite pourtant l'article 213 du code civil qui donne mission aux futurs époux d'éduquer leurs enfants. Peut-être faudrait-il renforcer cette petite leçon de droit, même s'il est vrai que la moitié des

couples ne sont pas mariés. L'éducation familiale est le roc sur lequel se construit l'Éducation nationale. Sans elle, tout s'enfonce dans les sables mouvants. À Marseille, nous avons un grand lycée de 2 100 élèves. Aux élections des représentants de parents d'élèves, il n'y a eu que 33 votes dont 11 bulletins blancs. Des initiatives sont prises pour solliciter les parents, comme l'expérience de la « mallette des parents » en primaire qui a bien fonctionné, il y a quelques années. La Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE) suggère également de créer une salle des parents à côté de la salle des profs. Dans une école primaire, les parents ont été invités à assister à une heure de cours. Ils sont ressortis en disant que le métier de professeur n'était pas pour eux, tellement c'était difficile. Le collège César Franck d'Amiens organise le mardi des parents, pour expliquer ce qui se fait en classe tout en proposant des formations administratives. Une initiative similaire a été mise en place dans un établissement de Marseille, proposant à des mères de famille des cours pour apprendre à tenir un budget, déclarer ses impôts ou demander une bourse.

Quant aux autres parents, souvent de catégories sociales plus favorisées, ils se livrent à des intrusions permanentes dans l'action éducative, y compris en matière de programmes et de la manière de les traiter.

Quand il y a une éducation familiale, on peut construire dessus. C'est du solide. Un dernier point : lors des commémorations, comme le 11 novembre, quand on fait venir les jeunes, on fait venir les parents.

Mme Françoise Laborde, présidente. – Merci pour cet exposé dense et illustré par des exemples concrets.

Audition de M. Jean Baubérot, président d'honneur et professeur émérite de l'École pratique des hautes études

Mme Françoise Laborde, présidente. – Monsieur Jean Baubérot, vous êtes président d'honneur de l'EPHE (École pratique des hautes études), où vous avez longtemps occupé les chaires d'« Histoire et sociologie du protestantisme » et d'« Histoire et sociologie de la laïcité ». Vous avez publié plusieurs ouvrages sur la laïcité et avez participé à la Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, présidée par Bernard Stasi en 2003, où vous aviez marqué votre différence d'approche sur la question du foulard islamique. Au fondateur unanimement reconnu de la sociologie de la laïcité, nous voudrions demander comment mieux transmettre et faire vivre cette valeur.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Jean Baubérot prête serment.

M. Jean Baubérot, président d'honneur et professeur émérite de l'École pratique des hautes études. – Présenter la laïcité en dix minutes est une gageure : pour m'en acquitter, je vais devoir schématiser sans nuances et user de formules abruptes en dix thèses.

Première thèse : un large consensus dans l'opinion publique et la classe politique semble s'être établi sur le double objectif de tout faire pour éviter le choc des civilisations et la stigmatisation et de combattre l'extrémisme.

Deuxième thèse : cette double préoccupation est moralement juste et dans l'intérêt bien compris de la société française : il serait injuste d'imputer à plusieurs millions de

personnes le danger que représentent quelques centaines ou au plus 2 000 individus ; il faut surtout isoler ces derniers et éviter de les rendre attractifs. L'objectif est de mener un combat inclusif pour avoir toutes les chances de gagner.

Troisième thèse : l'Éducation nationale a pris diverses dispositions, mais la voie est étroite. La sagesse populaire nous apprend que l'enfer est pavé de bonnes intentions : il faut prendre en compte les analyses sociologiques et socio-historiques.

Quatrième thèse : je me réjouis de l'apparition d'un enseignement de la laïcité, mais ses modalités m'inquiètent, s'il s'agit bien de prévoir deux journées pour former des formateurs qui formeront les enseignants qui formeront les élèves... Cela pose un problème de moyens et un problème scientifique : quelle laïcité enseigner ? Une laïcité idéale, n'ayant jamais existé, opposée à des religions bien réelles, comme avant 1989 où on opposait d'un côté un communisme idéal au capitalisme, de l'autre un monde libre idéal au totalitarisme communiste ? Ce serait une terrible erreur : cela reposerait non sur la connaissance, mais sur une autre forme d'obscurantisme ; cela donnerait du grain à moudre au choc des civilisations ; cela serait très peu crédible pour les élèves ; en définitive, cela déconsidérerait la laïcité au lieu de la promouvoir.

Cinquième thèse : l'enseignement de la laïcité doit se faire dans une démarche de connaissance. Or des informations indiscutablement erronées circulent dans les manuels scolaires ou dans les rapports officiels, comme celui du Haut Conseil à l'intégration, dont l'historique de trois pages comporte onze erreurs. Bien des discours oublient que la loi de 1905 fut le résultat d'un conflit entre laïcs ayant trois visions divergentes de la question ; or, paradoxalement, ce sont les deux visions perdantes qui se réclament parfois de cette loi.

Sixième thèse : prenons l'exemple de l'égalité hommes-femmes : pendant un siècle, le suffrage dit universel a été exclusivement masculin, un retard sans équivalent dans les autres pays démocratiques, et en particulier les pays protestants. Or la laïcité fut souvent invoquée pour refuser le droit de vote aux femmes, présentées comme soumises au clergé. L'oublier, ce serait « raconter des histoires » et non pas faire de l'histoire, ce serait contre-productif.

Septième thèse : tout cela montre que la République a dû combattre ses propres dérives. Les élèves peuvent conclure que chacun doit balayer devant sa porte, les religions les premières, sans que l'on doive diviser la société en deux camps ni envisager un choc des civilisations. Selon Max Weber, le début de la scientificité en sciences humaines consiste à affronter les faits désagréables.

Huitième thèse : l'institution scolaire doit, elle-même, affronter ses faits désagréables. La moitié des enseignants ont leur premier poste dans un établissement difficile ; pour la plupart issus des classes moyennes, ils – ou plutôt elles, puisque deux tiers sont des femmes – reçoivent un choc culturel, dont il résulte un fort taux d'absentéisme. Ils demandent leur mutation dès que possible, ce qui compromet la stabilité des équipes éducatives là où elle serait la plus nécessaire.

Neuvième thèse : la République et l'Éducation nationale consacrent plus de moyens aux élèves de milieux favorisés qu'aux élèves de quartiers populaires. Comme l'a montré la Cour des comptes, l'horaire allégé des professeurs de classes préparatoires leur permet d'accompagner individuellement les élèves en heures supplémentaires. Ne nous étonnons pas qu'un sentiment aigu d'injustice conduise les élèves à certaines provocations et

que la devise de la République et la charte de la laïcité ne fassent pas sens pour eux. La laïcité doit concrétiser notre devise et non en masquer la non-réalisation.

Dixième thèse : l'école et la société doivent agir de concert. L'entreprise est de longue haleine. À côté de mesures qui combattent directement l'extrémisme, d'autres peuvent le combattre indirectement en le rendant peu attirant. Deux pourraient être mises en œuvre en peu de temps : rattacher le bureau des cultes au ministère de la justice, pour sortir les rapports - avant tout juridiques - entre l'État et les religions de la fonction sécuritaire du ministère de l'intérieur ; rétablir la Haute Autorité de lutte contre les discriminations (HALDE), rattachée à l'ensemble trop vaste du Défenseur des droits. Lutter contre le terrorisme et contre les discriminations doit aller de pair.

Mme Françoise Laborde, présidente. – Merci pour votre présentation très efficace.

M. Jacques Gersperrin, rapporteur. – Y a-t-il en fait de laïcité une spécificité française, ou existe-t-il des équivalents européens ? La laïcité est-elle une valeur suffisamment inculquée, enseignée, mise en pratique ?

M. Jean Baubérot. – Bien des gens à l'étranger me disent que la laïcité est une spécificité française ; mais lorsque je leur explique qu'il s'agit, pour assurer la liberté de conscience et la non-discrimination religieuse, de séparer l'État de la religion et d'assurer la neutralité de ce dernier, ils réalisent que leur pays, avec les mêmes objectifs, présente lui aussi des éléments de laïcité – exactement comme la France, où elle est d'ailleurs loin d'être absolue : on pourrait parler de l'Alsace-Moselle ou des écoles sous contrat ; aux États-Unis, on m'en parle ! Là où ces éléments n'existent pas, des forces revendiquent la liberté de conscience, mais sans pour autant faire référence à la laïcité qu'on confond avec un athéisme d'État, comme en Russie.

La laïcité française a toutefois ses spécificités, parce que la France moderne s'est construite face à la religion – ce qui était loin d'être inéluctable : un quart des membres de l'Assemblée qui a proclamé les droits de l'homme étaient des ecclésiastiques. Ce dissensus a duré tout le XIX^e siècle, car l'instabilité des régimes a empêché de pacifier la question politico-religieuse jusqu'à la loi de 1905 et ses suites. La spécificité, c'est le combat entre cléricisme et anticléricisme. La laïcité a pacifié ce combat. La morale laïque a également des inspirations étrangères. Elle doit beaucoup à un Allemand, Emmanuel Kant ; l'article 4 de la loi de 1905 est directement inspiré des législations américaine et écossaise ; Aristide Briand et les milieux maçonniques avaient pris en exemple le Mexique, où malgré la séparation opérée en 1859, les églises restaient pleines. Une autre présentation de la laïcité sera inefficace et scientifiquement fautive. Sans dissoudre la laïcité dans la liberté de conscience à laquelle elle ne se résume pas, il ne faut pas non plus la voir comme une forteresse incommunicable. J'en ai parlé dans quarante pays sans avoir de difficultés à être compris.

C'est une valeur républicaine, certes, mais plus largement une valeur démocratique : le Danemark, cette royauté démocratique, nous le montre. Évitions de croire que la situation est mieux ici qu'ailleurs, ou le contraire. Il faut montrer ce qui va bien et mal pour être crédibles vis à vis des élèves. Nous sommes en retard pour l'égalité hommes-femmes, mais les Françaises sont à la fois celles qui font le plus d'enfants et les mieux insérées dans le marché du travail. La question n'est pas de savoir si la laïcité est suffisamment enseignée, mais quels sont les moyens de l'enseigner. Actuellement, les enseignants se débrouillent avec les moyens du bord ; certains se sentent abandonnés.

Mme Marie-Annick Duchêne. – Et l’enseignement du fait religieux ? C’est un représentant de la Ligue de l’enseignement qui avait posé la question il y a une vingtaine d’années.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – La laïcité n’est pas seulement religieuse, ne faut-il pas élargir le concept de laïcité, en la voyant plus globalement comme la séparation de la sphère publique et de la sphère privée ? En tant qu’élus, nous sommes souvent confrontés aux ingérences de la sphère privée sur la sphère publique.

Mme Gisèle Jourda. – Vous avez évoqué le choc des civilisations. Bien avant les événements de janvier, la question de la laïcité était ouverte : ayant organisé un colloque sur ce sujet dans la ville où je vis, j’ai constaté une crispation. Ne faudrait-il pas voir la laïcité comme une valeur en marche qu’il faut adapter à la société de notre temps ?

M. Jean Baubérot. – L’enseignement du fait religieux est une idée du début du XX^e siècle, reprise par la Ligue de l’enseignement dans les années 1980 puis par le rapport de Régis Debray, commandé par un ministre de gauche et appliqué par un ministre de droite. Pour le moment, la réalisation n’est pas à la hauteur du projet. L’Institut européen en sciences des religions (IESR) - créé à l’EPHE lorsque j’en étais président - fait un excellent travail mais avec trop peu de moyens.

Actuellement, l’enseignement du fait religieux s’inscrit dans une perspective implicitement évolutionniste : on en parle lorsqu’on évoque l’Antiquité, le Moyen-âge, mais la question de la religion aux États-Unis au XX^e siècle, par exemple, a disparu des programmes. Bref, on donne l’impression que la religion relève du passé lointain – vision que les élèves peuvent récuser, de manière provocante.

Entre la sphère publique et la sphère privée, il y a l’espace public, lieu du débat, où les deux se rencontrent, la société n’étant pas une juxtaposition d’individus, mais un lieu de tractations et de conflits. Il faut éviter que le privé fasse irruption dans l’espace public : pas de crèches de Noël dans ces maisons communes que sont les mairies. La laïcité est partout, mais pas la même partout, les deux exigences de la laïcité valant tour à tour : neutralité pour la puissance publique ; liberté de conscience pour la sphère privée ou dans l’espace public qui la prolonge. Le privé n’est pas non plus hors de la République : nous ne tolérons plus les violences conjugales ou familiales, qui s’exercent pourtant dans la sphère privée, tout en respectant la Convention européenne des droits de l’homme, qui consacre le droit des parents à donner une éducation à leurs enfants selon leurs convictions religieuses ou philosophiques.

La morale laïque de la III^e République véhiculait des valeurs de dignité, de liberté responsable et de liberté de conscience à un moment où les fils ne faisaient pas le même métier que leurs pères, où les femmes entraient petit à petit sur le marché du travail, où les Français gagnaient en mobilité. Le libre choix de sa religion n’était qu’un exemple parmi d’autres. La liberté responsable qu’elle prônait se déclinait dans la liberté de la presse, la liberté de réunion, la liberté syndicale, et ces libertés ont elles aussi profité aux religions. Jules Ferry disait que la presse catholique était plus libre en République que sous le Second Empire ; des syndicats chrétiens ont vu le jour. Il faut retrouver ce lien entre liberté et laïcité.

J’ai dit que nous devons éviter le choc des civilisations. L’Observatoire de la laïcité a fait un état de la juridiction laïque, qui frappe par son caractère raisonnable et terre à terre. La liberté de conscience ne peut être illimitée, au risque de désorganiser les institutions. Il ne s’agit pas d’opposer un principe absolu à un autre, mais la liberté de chacun aux

nécessités du vivre ensemble. Nous pouvons faire comprendre cela. La liberté illimitée de l'un tronque la liberté de l'autre. La transformation de la laïcité en religion civile a généré conflits et crispations. Il faut l'adapter, certes ; même Émile Combes, ce partisan de la laïcité la plus intransigeante, avait signé une circulaire prévoyant l'absence de viande dans les cantines le vendredi, pour faire preuve de libéralisme politique mais aussi par intérêt bien compris, pour éviter que les enfants n'aillent dans les écoles congréganistes. Il nous faut inventer les mêmes genres d'accommodements aujourd'hui : proposer un menu végétarien – pas hallal ou casher, ce serait trop compliqué ! – à côté du menu habituel résoudrait bien des choses. Les limitations à la liberté de conscience doivent être raisonnables, elles ne s'opposent pas à une religion en particulier mais visent à permettre la coexistence de toutes. La laïcité est un équilibre des frustrations. Nous ne la faisons pas assez vivre si nous pratiquons une catho-laïcité ou une laïcité à deux vitesses.

Mme Françoise Laborde, présidente. – On ne peut pas proposer trente-six menus, mais il est vrai aussi que l'absence de self dans les écoles primaires restreint le choix. Quel niveau d'accommodement préconisez-vous pour les signes ostensibles lors des sorties scolaires ?

M. Jean Baubérot. – Ce qu'a dit le Conseil d'État : en l'absence d'acte de prosélytisme avéré, une mère portant le foulard doit pouvoir accompagner une sortie. J'ai volontairement omis le foulard dans ma présentation pour montrer qu'on pouvait parler de laïcité sans y faire référence. La France a commis une erreur historique, en faisant du foulard le critère de l'intégrisme - ce mot valise à déconstruire - alors qu'il peut être, certes, une manière de marquer la soumission des femmes, mais aussi autre chose : le féminisme musulman international est le fait de filles voilées comme de non voilées. La mère du soldat tué par Mohamed Merah intervient dans les écoles pour expliquer que le djihad consiste non pas à aller en Syrie mais à faire un effort sur soi-même. Elle porte un foulard. Faut-il avoir son fils tué pour voir ses droits de citoyenne respectés ? Les mères qui souhaitent accompagner les sorties veulent s'impliquer : lorsqu'elles faisaient des gâteaux avec leur foulard, personne n'y voyait d'inconvénient.

M. Gérard Longuet. – C'était par mesure d'hygiène, comme pour les bonnes sœurs !

M. Jean Baubérot. – Certains laïcs se sont opposés à ce que le costume des infirmières ressemble trop à celui des bonnes sœurs, en vain.

M. Gérard Longuet. – La coiffe peut avoir des raisons professionnelles, climatiques, ou de singularité et de soumission. Les sœurs appartiennent à Dieu et font vœu de célibat : leur voile s'en veut le témoignage. Ce qui choque dans le voile islamique, c'est qu'il n'a ni raison climatique, ni de soumission particulière, mais exprime l'appartenance à une société qui, profondément, n'est pas la nôtre.

M. Jean Baubérot. – C'est votre opinion.

M. Gérard Longuet. – Il y a plusieurs dizaines de siècles que nous sommes sur cette terre ; nous avons le sentiment d'en avoir fait quelque chose et ne voulons pas que cela disparaisse.

M. Jean Baubérot. – Lorsque j'ai présenté ma future femme à ma grand-tante, elle m'a dit : « C'est sans doute un bon choix, mais surtout, qu'elle ne vienne pas en

cheveux ! » Ce n'était pas il y a un siècle. Quoique féministe, ma femme a accepté de se couvrir la tête au village.

M. Gérard Longuet. – Ce n'est pas choquant.

M. Jean Baubérot. – Des étudiantes portant foulard m'ont dit que ça leur permettait d'aller dans des endroits que leur père leur aurait interdit sinon. Ce peut être une liberté, même si elle est transitionnelle.

En nous focalisant sur cette question, nous avons raidi les deux côtés. Si nous n'avions pas irrité les mères de famille, nous aurions aujourd'hui des alliées. Or il nous faut des passeurs. Le système canadien a des défauts, mais il a permis l'apparition de tels passeurs, représentatifs de leur communauté mais aussi acculturés à la société. Nous les trouverons chez des personnes critiques de notre société. Les deux grandes forces d'intégration entre 1945 et 1970, l'église catholique d'avant Vatican II et le PCF stalinien, l'étaient. Ne parlons pas de communautarisme lorsque le poids du groupe n'empêche pas la liberté de l'individu : la vie communautaire peut être une force.

Nous manquons parfois de confiance en nos propres valeurs. La République est forte. Nous risquons de vivre longtemps avec ces actes terroristes ignobles ; mais ils ne parviendront pas à déstabiliser la République, à condition de garder notre sang-froid. Ne faisons pas le jeu des terroristes en stigmatisant une communauté, qui risque du coup d'être attirée par l'extrémisme. Une nouvelle classe moyenne d'origine, de culture, de convictions musulmanes peut jouer ce rôle de passeur. Je disais à mes trois doctorantes en foulard : « je veux bien que vous ayez le foulard sur la tête, mais pas dans la tête... » : ça a marché !

M. Jacques Legendre. – Je suis de ceux que le port du voile ne choquerait pas *a priori*, s'il n'apparaissait comme une provocation ou une volonté d'imposer de nouveaux comportements. Le fait de masquer complètement le visage pose aussi un problème de sécurité. Le visage doit toujours être découvert, c'est une exigence de police.

M. Jean Baubérot. – Je n'aurais jamais accepté de ne pouvoir reconnaître une personne qui suit mes cours.

M. Jacques Groperrin, rapporteur. – À vous entendre, il faudrait faire confiance à la nature humaine... Je n'en suis pas si sûr. Il y a une différence entre le Canada, où le vivre-ensemble s'est imposé d'emblée, et la France, de tradition catholique. Certes, la laïcité n'est pas l'athéisme, comme vous le dites, mais la paix et la liberté de conscience. Les Britanniques reviennent pourtant sur leur ouverture. Ne serions-nous pas dans le déni ? Certaines personnes constitueraient des intermédiaires formidables ; mais cela suffit-il ?

M. Gérard Longuet. – Élu depuis longtemps dans l'Est de la France, j'ai pu observer dans les communautés turques, arrivées souvent *via* l'Allemagne, deux phénomènes : grâce à la télévision par satellite, les jeunes continuent à parler turc chez eux et cessent de progresser sur le plan scolaire ; en outre, ils pratiquent une endogamie croissante. La République voit se renforcer des communautés qui, il y a trente ans, se diluaient. C'est préoccupant, car je ne suis pas sûr d'avoir envie de me faire Turc...

Mme Catherine Troendlé. – Une étudiante en première année de droit à la faculté de Strasbourg m'a rapporté que les quatre ou cinq étudiantes voilées dans leur cursus

restaient entre elles et refusaient toute communication avec les autres. D'après mes informations, c'est un phénomène assez répandu.

M. Jean Baubérot. – Durant vingt ans des responsabilités administratives, je n'ai pas eu cette expérience. Parmi les problèmes que j'ai eu à régler, les plus graves n'étaient pas ceux qui avaient trait à la laïcité, mais plutôt le harcèlement des étudiantes par des directeurs de thèses trop pressants !

Avec Internet, on peut être relié à des personnes situées à des milliers de kilomètres et ignorer son voisin. La dynamique sociale d'initiatives comme la fête des voisins ou les journées portes ouvertes dans les églises et les mosquées peut y remédier. Chez moi, le surlendemain de la fête des voisins, à sa petite fille qui parlait du « Noir », sa mère répondait « Ah oui, Monsieur Untel, du troisième étage ».

Il faut tout faire pour renforcer le lien social, en s'appuyant sur le tissu associatif. Les différents modèles nationaux peuvent s'enrichir mutuellement. La force de la France, c'est l'universalisation des valeurs.

Le Conseil d'État avait bien distingué port discret et port ostentatoire du foulard. Je me suis abstenu à la Commission Stasi car ma proposition d'autoriser le bandana n'a pas été retenue, le rapporteur ayant refusé de la mettre au vote. La loi de 2004 limitait l'interdiction aux jeunes filles mineures dans l'école publique, mais a donné le sentiment de diaboliser le foulard. Difficile ensuite de faire comprendre à l'étranger que le foulard n'était pas interdit partout en France !

La HALDE permettait de bien faire appliquer la législation, sanctionnant les abus discriminatoires. Il n'est pas toujours évident de savoir là où le port du foulard est légitime, et là où il est interdit. Il faut montrer que nous luttons contre les discriminations. Le rôle du politique est de créer des leviers ; à la société ensuite de s'en saisir. Le terreau associatif, très riche en France, se sent parfois peu soutenu. Les professeurs ne demandent pas à être payés davantage, mais un peu de reconnaissance. Il ne s'agit pas de confiance dans la nature humaine, mais de confiance dans la solidité des valeurs républicaines. Si elles se concrétisent, elles sont capables d'inclure le plus grand nombre, même s'il y a des fous partout, bien sûr.

Mme Françoise Laborde, présidente. – Ce sera le mot de la fin : la confiance, mais pas l'angélisme !

Audition de M. Jean-Louis Bianco, président de l'Observatoire de la laïcité

Mme Françoise Laborde, présidente. – Nous recevons à présent M. Jean-Louis Bianco, président de l'Observatoire de la laïcité depuis sa nomination par le Premier ministre Jean-Marc Ayrault en avril 2013. Créé en mars 2007 à l'initiative du président Jacques Chirac, cet organisme a été installé par l'actuel président de la République en avril 2013. Il regroupe des représentants des administrations, des personnalités qualifiées, deux députés et deux sénateurs - c'est à ce titre que j'y siége. Monsieur Bianco, vous avez auparavant exercé la fonction de secrétaire général de l'Élysée de 1982 à 1991, puis occupé des fonctions ministérielles jusqu'en 1993, et diverses fonctions locales – maire, président de conseil général, jusqu'en 2012, date à laquelle vous avez renoncé à vos mandats tout en continuant à participer au débat d'idées.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Jean-Louis Bianco prête serment.

M. Jean-Louis Bianco, président de l'Observatoire de la laïcité. – Merci de m'avoir invité à vous exposer l'analyse de l'Observatoire de la laïcité sur la situation dans les établissements scolaires. À sa demande, la Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) a mené auprès des trente académies une enquête sur la diffusion, la réception et l'appropriation par les établissements scolaires de la Charte de la laïcité à l'école, voulue par Vincent Peillon. Afin de limiter l'autocensure, nous avons posé des questions précises : d'une part sur l'application et le respect de la loi du 15 mars 2004 interdisant le port de signes ou tenues manifestant ostensiblement une appartenance religieuse, d'autre part sur d'éventuelles contestations du principe de laïcité. Cette étude figure dans le rapport 2013-2014 de l'Observatoire, disponible en ligne.

Premier enseignement, la Charte de la laïcité a été largement diffusée et est désormais visible dans tous les établissements, mais son affichage n'a pas toujours revêtu le caractère solennel souhaité. Il a même initialement suscité quelques réticences, par crainte des réactions des élèves : étaient parfois argués l'absence d'emplacement propice à l'affichage, voire son inutilité au regard du respect unanime entourant le principe de laïcité... Lorsqu'il a eu lieu, l'affichage solennel de la Charte a constitué un temps fort de la vie des établissements. L'Éducation nationale doit encore travailler sur la formation des enseignants. Trop rares, ces situations devraient être généralisées. La journée nationale de la laïcité, annoncée par le ministère de l'Éducation nationale sur proposition de l'Observatoire, sera l'occasion, chaque 9 décembre, de faire preuve de pédagogie.

L'étude de la DGESCO confirme que la loi du 15 mars 2004 est appliquée sereinement ; les procédures disciplinaires engagées sur son fondement sont très rares. Cela n'est pas pour autant synonyme d'absence de contestation. Les établissements font bon usage de la période de dialogue prévue par la loi avant le lancement d'une procédure disciplinaire, et confirment que cette loi est désormais bien acceptée et bien comprise par les élèves et leurs familles. C'est ainsi que la France, régulièrement interrogée par les instances internationales de contrôle du respect des droits de l'homme, répond aux critiques qui voient dans cette loi un texte discriminatoire mettant en péril la scolarisation des jeunes filles.

Le non-respect de la loi de 2004 n'a donné lieu qu'à un très petit nombre d'incidents ; certaines académies ont même jugé sans objet les questions posées. D'autres font état de contestations marginales ; l'exclusion définitive des élèves est le plus souvent évitée. Les contestations sont extrêmement localisées, quoique parfois récurrentes, et réglées quasi systématiquement par le dialogue. Plusieurs académies rappellent la nécessité d'exercer une vigilance constante ; dans l'une d'elle, la situation est fragile dans dix établissements - sur 335 - et se cristallise sur le port du voile. Dans deux établissements, un lycée professionnel et un collège d'une autre académie, deux élèves ont refusé à plusieurs reprises d'enlever leur voile dans l'enceinte de l'établissement. Ces comportements ont fait l'objet de commissions éducatives, les chefs d'établissement jugeant la pédagogie plus efficace que les sanctions.

Les académies appliquent donc la loi de 2004 avec fermeté, ce qui n'est pas incompatible avec le discernement. Plusieurs académies ont répondu que, plus brutalement appliqué, ce texte susciterait certainement plus de contestations. Souvent, des modalités d'application posent problème, sans être exactement contre la loi ; c'est le cas des élèves qui enlèvent leur voile dans une pièce spécifique à l'intérieur de l'établissement.

Les revendications contraires à la loi de 2004 sont de plusieurs ordres : port du voile hors de l'espace scolaire mais pendant le temps scolaire, lors de sorties par exemple ; port du voile hors du temps scolaire mais au sein de l'établissement ; jeunes filles voilées venant chercher leur petite sœur ; port de jupes longues ou d'abayas, de bandeaux cachant une partie des cheveux, voire de gants ; pour les garçons, plus rarement, port de la djellaba le vendredi et de la barbe. Les académies signalent qu'il n'est pas aisé de distinguer revendication identitaire, revendication religieuse ou expression d'un mal-être adolescent. Presque toutes lient ce phénomène à une absence de mixité sociale, à une montée des tensions et y voient un péril sur la scolarisation de certaines jeunes filles. Dans certaines académies s'ajoutent des problèmes avec le personnel, qui méconnaît parfois son obligation de neutralité et d'impartialité.

Les académies privilégient la recherche d'une solution par le dialogue, mais celui-ci est parfois difficile, notamment quand la contestation, parfois vigoureuse, est renforcée par l'intervention de la famille ou d'associations. Le plus souvent, les parents sont dépassés et confient à l'institution scolaire le soin de rappeler la loi à leurs enfants – quand ils n'exercent pas une pression revendicatrice. L'Observatoire de la laïcité est lui-même interpellé, éventuellement de façon anonyme, par des chefs d'établissement, des parents d'élèves ou des associations. Nous rappelons le droit applicable et la nécessité du dialogue avant toute sanction disciplinaire : les solutions existent, dès lors que les élèves ou leur famille ne sont pas animés d'une volonté militante ou agressive. C'est pour traiter ces cas que les députés s'étaient ralliés à la nécessité d'une loi.

S'agissant du champ d'application de la loi de 2004, nous rappelons que sont concernés les signes ou tenues manifestant une appartenance religieuse. En cas de doute, il ne faut pas faire de police vestimentaire, mais plutôt s'attacher au comportement et sanctionner fermement ceux qui témoignent d'un certain prosélytisme. D'ailleurs, les véritables prosélytes - rares, eux aussi – préfèrent rester discrets et ne portent généralement pas de signes distinctifs.

Pour répondre efficacement aux contestations, l'Observatoire de la laïcité a demandé la multiplication des formations à la laïcité, ce que le ministère a récemment annoncé. Le 9 décembre dernier, Mme Vallaud-Belkacem et moi-même avons également annoncé la mise en place dans chaque académie de référents laïcité ; ils sont déjà à l'œuvre.

Les autres formes de contestation de la laïcité sont marginales, quoique parfois virulentes. Elles se règlent le plus souvent par le dialogue. Le climat scolaire est globalement apaisé, les tensions sont maîtrisées, mais plusieurs académies disent exercer une vigilance particulière pour éviter la diffusion de problèmes jusque-là circonscrits. Cette vigilance s'est accrue en janvier dernier après la contestation de la minute de silence dans environ 200 établissements, chiffre sans doute sous-estimé. Ces faits sont graves et ne peuvent rester sans réponse, mais il faut en garder la juste mesure : 200 établissements sur 65 000.

Le refus de respecter la minute de silence concerne surtout les 12-15 ans, en particulier les classes de 4^{ème}, à un moment important de la construction individuelle de chaque élève. Il faudra prêter une attention particulière à cette classe d'âge. L'éducation aux médias et à l'information, voulue par la ministre, devra lutter contre les nombreuses théories du complot qui prolifèrent sur le Net. L'Observatoire est également très attaché à l'enseignement moral et civique. Effectif à la rentrée prochaine, il favorisera l'appropriation éclairée des principes qui fondent la République et la démocratie. Ce nouvel enseignement a pour objectif la transmission d'un socle de valeurs communes : la dignité, la liberté, l'égalité

entre les femmes et les hommes, la solidarité, la laïcité, bref une culture du respect mutuel, ce qui suppose l'observation de règles et d'une discipline communes.

Le ministère a, en outre, annoncé reprendre la proposition de l'Observatoire de renforcer l'enseignement laïc du fait religieux, de façon transdisciplinaire - en français, mais aussi en histoire, philosophie, enseignement moral et civique, musique, dessin - afin de donner aux élèves une distance critique à l'égard des croyances, de favoriser la compréhension mutuelle, de faire tomber les préjugés, d'historiciser le fait religieux et son influence sur la société. La formation des enseignants devrait évoluer en conséquence, en lien avec l'Institut européen en sciences des religions, fondé à la suite du rapport Debray de 2002.

Dans son avis du 14 janvier dernier, l'Observatoire a également jugé nécessaire de prendre en compte toutes les cultures, créoles, océaniques, orientales, maghrébines ou subsahariennes, qui ont contribué elles aussi à façonner l'histoire de France et qui restent trop peu évoquées dans nos programmes scolaires. Toutes ces cultures, anciennement liées à la République ou qui le sont toujours dans les collectivités d'Outre-mer, doivent être enseignées, de sorte qu'aucun élève ne place une autre appartenance avant sa citoyenneté française.

Dans une période de tensions dans certains établissements des quartiers populaires, soutenons les enseignants et les personnels éducatifs dans l'application des principes républicains. Réfléchissons à une école des parents, qui les implique davantage dans la vie scolaire. Rappelons la responsabilité de la puissance publique pour agir sur la racine de ces difficultés, en garantissant une véritable mixité scolaire, en évitant les détournements de la carte scolaire, en revalorisant la rémunération des personnels dans les établissements les plus difficiles. Le Gouvernement et la représentation nationale ont pris conscience de cette urgence, et les annonces du Premier ministre et de la ministre de l'Éducation nationale vont dans le bon sens. Veillons à leur application rapide et effective.

M. Jacques Groperrin, rapporteur. – À vous entendre, tout va très bien ! Or nous avons tous des remontées différentes du terrain. Dans le Doubs, les contestations concernent dix à quinze établissements. Si l'on extrapole ce chiffre à tout le territoire, plus d'un million d'établissements seraient concernés... Il y a un vrai déni de réalité, motivé par le souci de ne pas stigmatiser une partie de la population. On finit par accepter ce qui se passe, et ce n'est plus l'école de la République. Les inspecteurs d'académie, les chefs d'établissement ne disent pas forcément tout. D'où l'intérêt de nos travaux.

La laïcité vous semble-t-elle menacée au point qu'il faudrait revoir l'arsenal législatif ? Vous paraît-elle suffisamment inculquée à l'école et mise en pratique dans son organisation et son fonctionnement ? Les enseignants sont-ils suffisamment formés à enseigner ou à répondre aux questions des élèves sur la laïcité ?

M. Jean-Louis Bianco. – Je n'ai pas dit que tout allait bien, j'ai dit qu'il fallait être vigilant, car l'équilibre est fragile. Les difficultés sont réelles, parfois plus aigües, mais elles ne sont pas le fait commun général. Au demeurant, l'argument de la stigmatisation ne tiendrait pas : la loi de la République s'impose, sans états d'âme.

Nous avons une fâcheuse tendance à vouloir tout régler par la loi. On le sait, les lois superflues tuent les lois nécessaires, et les lois en vigueur ne sont déjà pas correctement appliquées, ni même connues. Commençons par les faire respecter, avec fermeté et intelligence. Il y a un gigantesque effort d'information et de formation à déployer dans les

écoles, mais aussi dans les hôpitaux, les communes, à l'attention de tout fonctionnaire en contact avec le public. Nous devons changer de braquet.

La formation des enseignants et des personnels administratifs sur ces questions est à l'évidence insuffisante. Il faudrait y remédier tant au niveau de la formation continue que de la formation initiale dispensée par les ÉSPÉ. Veillons à articuler la théorie de la laïcité et sa pratique. Fournissons des modes d'emploi faciles à utiliser. Que faire lorsqu'une élève refuse d'enlever son voile ? Que répondre à la question : « Pourquoi *Charlie Hebdo*, et pas Dieudonné ? ». Il y a des réponses à ces questions, et l'Éducation nationale est consciente que les enseignants doivent être à même de les apporter dans des situations concrètes.

M. Jacques Legendre. – J'ai eu le sentiment d'entendre un rapport administratif. Vous ne donnez guère de chiffres. Combien de procédures disciplinaires ont été engagées ?

M. Jean-Louis Bianco. – De mémoire, quelques dizaines. Aucune expulsion n'a été prononcée en 2014. Et l'Observatoire de la laïcité n'est pas une administration, mais une instance indépendante.

M. Jacques Legendre. – Vous soulevez le problème de l'enseignement des cultures familiales des jeunes Français lorsque celle-ci n'est pas la culture majoritaire. Pensez-vous qu'il faudrait également enseigner leurs langues natales, comme l'arabe, et pourquoi pas les langues minoritaires, revendication fort ancienne ?

M. Jean-Louis Bianco. – Je pensais plutôt aux diverses composantes du récit national. Il ne s'agit pas de magnifier les différences, mais de les connaître et de reconnaître leur apport. La laïcité est une composante de l'identité nationale. Celle-ci gagnerait à reconnaître les différentes cultures et traditions qui l'ont façonnée.

Mme Marie-Christine Blandin. – Quand j'étais à l'école, on insistait sur les racines latines et grecques de la langue française, mais il y avait une véritable omerta sur les apports de la langue arabe. Ce n'est qu'en lisant Amin Maalouf que j'ai découvert le nombre de substantifs empruntés à l'arabe. Savoir cela ferait du bien à certains enfants.

M. Gérard Longuet. – Soyons honnêtes, l'apport de l'arabe au français est souvent passé par le détour de l'espagnol. Si l'on veut mettre en valeur la diversité pour la diversité, rappelons que la population française est aussi italienne - 10 % des Lorrains sont d'origine italienne -, portugaise, espagnole...

Comment concilier votre conception de la laïcité avec le fait que la France a été, entre le baptême de Clovis et la loi de 1905, un pays majoritairement catholique romain ? C'est notre héritage, il n'est pas négligeable, ni inférieur à l'héritage africain, océanien ou antillais. D'autant que l'Église a fait des efforts considérables pour accepter la laïcité, facilités, il est vrai, par son fonds doctrinal propre – « Mon royaume n'est pas de ce monde », « Rendez à César ce qui est à César »... Quelle place accorder au catholicisme comme facteur d'acceptation de la laïcité – au moins depuis Marc Sangnier et le Sillon ?

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Vous avez raison de dénoncer la tendance à trop légiférer et de rappeler que fermeté et discernement doivent aller de pair dans l'application de la loi. Mais lorsqu'il est impossible de négocier, face à un comportement prosélyte ou militant, l'Observatoire de la laïcité préconise-t-il une application stricte de la loi, dans ce qu'elle a de plus rugueux, au risque de fragiliser la scolarisation des jeunes filles ?

Agir à la racine, mieux rémunérer les enseignants dans certains quartiers, renforcer la mixité sociale ? J'y souscris. Mais nous savons bien comment la carte scolaire est contournée, tout en mesurant les difficultés que poserait une vraie sectorisation, sur le plan politique et humain. Dans mon département, la seule politique de sectorisation réussie a consisté à créer des classes européennes et sport-études dans un établissement de ZUP, attirant les enfants de milieux favorisés. Créer des classes bilingues, concentrer les moyens dans ces établissements : n'est-ce pas là la solution ?

M. Jean-Louis Bianco. – Madame Blandin, j'ignore si nos petits écoliers connaissent les multiples influences - germanique, italienne, russe également - subies par notre langue.

Monsieur Longuet, vous avez raison : en 1905, la France était majoritairement catholique. Mais la force de la loi de 1905 est de s'appliquer à toutes les religions. Toutes n'ont pas la même histoire. Au sein de l'Église catholique, le débat est réglé, la laïcité fait désormais partie du paysage ; c'est vrai aussi chez les protestants, les bouddhistes et les israélites. L'islam pose un problème spécifique, ce n'est pas le stigmatiser que de le dire, car il n'a pas les mêmes organisations, les mêmes traditions. Ce n'est pas à la République de s'adapter à l'islam, mais l'inverse ! Le Premier ministre cherche des voies, une organisation que ses prédécesseurs n'ont pas réussi à installer. Ce n'est pas facile, mais indispensable.

M. Gérard Longuet. – D'autres facteurs risquent de compliquer le processus : l'endogamie croissante d'abord ; l'internationalisation de l'islam ensuite. La vie collective est faite de symboles, qui rattachent chacun à une profession, une industrie, une région... Or l'islam est aujourd'hui mondial et en situation de combat, tantôt contre lui-même - sunnites contre chiites -, tantôt contre les autres – Israël - ou encore contre une société dominante. Certains citoyens français porteurs d'une histoire différente, qui étaient pourtant en voie d'intégration, s'arrêtent en chemin et se réfugient dans l'endogamie et le numérique, qui permet de vivre dans un autre univers culturel ; les combats mondiaux ont toujours fasciné la jeunesse : lorsque nous étions étudiants, c'était le combat pour ou contre la décolonisation. Pour une fraction de la population, ces combats symboliques attirent plus que, par exemple, ceux pour la protection de l'environnement ou pour l'emploi. L'optimisme des républicains sûrs que leurs valeurs s'imposeront par le bon sens n'a peut-être pas lieu d'être...

M. Jean-Louis Bianco. – Selon Hervé Le Bras, sur la base des statistiques de l'INSEE, la proportion de mariages mixtes entre musulman et non musulman serait de 40 %.

M. Gérard Longuet. – Ce qui fait toujours 60 % d'endogamie...

M. Jean-Louis Bianco. – Cela reste sans commune mesure avec la très faible proportion de mariages mixtes en Allemagne ou au Royaume-Uni.

M. Gérard Longuet. – C'est vrai, la France n'est pas raciste ! C'est réjouissant.

M. Jean-Louis Bianco. – Je ne suis pas certain que la situation s'aggrave.

M. Gérard Longuet. – Je suis certain du contraire. En matière d'études démographiques, nous sommes bien innocents...

M. Jean-Louis Bianco. – Nous avons certes besoin d'études plus approfondies.

Sur l'influence extérieure, je ne suis pas convaincu. L'islam combat d'abord contre lui-même : pour la démocratie, pour un islam des Lumières. Voyez la Tunisie.

M. Gérard Longuet. – En Tunisie, ce combat a toujours existé.

M. Jean-Louis Bianco. – Les travaux de Dounia Bouzar dans le cadre du Centre de prévention des dérives sectaires liées à l'islam montrent que l'on a affaire à des êtres fragiles, manipulés par des techniques très sophistiquées qui s'apparentent à celles des sectes : jeux vidéo, théorie du complot, messages subliminaux, etc. Il s'agit plus d'un phénomène de secte ou de drogue, de folie, que d'un combat religieux. D'ailleurs, la plupart de ces individus sont des musulmans convertis ou de faible culture religieuse. Au Royaume-Uni, un apprenti terroriste aurait même été arrêté en possession d'un exemplaire de *L'islam pour les nuls* !

Le succès des théories du complot, difficiles à combattre, préoccupe l'Éducation nationale et les parents. Dans le climat de défiance généralisée dans lequel nous vivons, toute thèse qui va à rebours du message dominant passe forcément pour une vérité...

D'aucuns s'étonnent que l'Observatoire de la laïcité se prononce sur la question de la labellisation et de la formation des imams. C'est oublier que la loi de 1905, en son titre V, encadre la police des cultes. Il conviendrait de former tous les ministres des cultes à la République, à l'histoire de France, à la laïcité, voire de leur offrir une formation théologique sérieuse.

M. Jacques Legendre. – Comme à Strasbourg.

M. Jean-Louis Bianco. – En effet, ainsi qu'à l'Institut catholique de Paris.

M. Gérard Longuet. – L'État paie bien les aumôniers des armées.

M. Jean-Louis Bianco. – Exact, comme dans les prisons et les lycées. Il en a le droit, aux termes de l'article 2 de la loi de 1905.

Mme Françoise Laborde, présidente. – Le fait que l'islam ait plusieurs référents pose des difficultés. Le christianisme aussi a connu des combats en son sein, l'hypermédiatisation en moins. Revenons sur l'enseignement du fait religieux : comment le définir ? Comment former les enseignants, d'un point de vue théorique et pratique ? Chaque acteur propose des solutions en urgence, d'où certaines divergences. Nous demanderons à la DGESCO des chiffres précis, car les « petits incidents » que l'on met sous le tapis risquent de nous exploser à la figure...

Mme Gisèle Jourda. – La journée du 9 décembre sera consacrée à transmettre les valeurs de la laïcité. Mais quelle définition en donnera-t-on, notamment dans les écoles primaires, d'où la laïcité a quelque peu déserté ? Je suis issue d'une famille modeste comptant de nombreux enseignants. Ma grand-tante, directrice d'école, n'aurait pas cru possible que l'on en vienne à s'interroger sur la façon de former les enseignants à la laïcité... C'est un terrible constat d'échec, car la laïcité, c'est notre identité. De plus, à entendre l'homme de la rue, les définitions de la laïcité sont multiples, ce qui ne laisse pas de m'inquiéter...

M. Jean-Louis Bianco. – On ne peut évidemment pas aborder la laïcité de manière théorique en primaire. J'étais, le 9 décembre dernier, dans une classe assez mélangée de Seine-Saint-Denis. L'institutrice avait axé son travail sur l'égalité entre filles et garçons et le respect des autres et du maître. C'était une bonne entrée en matière. Il n'est pas question de

faire réciter la loi de 1905 par cœur ! À Poitiers, des élèves de 6^{ème} avaient inscrit, sur une colonne de carton, le mot qui, à leurs yeux, définissait le mieux la laïcité. Celui qui revenait le plus souvent, c'était « paix ». D'autres, plus âgés, en donnaient la définition suivante : la laïcité, c'est ce qui empêche pro-palestiniens et pro-israéliens de se taper dessus à la récréation... Ce n'est pas idiot non plus.

L'Observatoire de la laïcité, au terme de longs débats, a publié une note d'orientation qui donne l'état des lieux de la réflexion sur le sujet. La laïcité, c'est d'abord la liberté de croire ou de ne pas croire et la liberté de manifester sa croyance pour autant que cela n'empiète pas sur la liberté d'autrui ; ensuite, la neutralité de l'État vis-à-vis des religions ; enfin, la citoyenneté, l'égalité de droits et de devoirs. C'est la réponse que je fais aux acteurs qui me sollicitent.

Mme Françoise Laborde, présidente. – Nous vous remercions.

La réunion est levée à 19 heures

Jeudi 19 février 2015

- Présidence de Mme Françoise Laborde, présidente. –

La réunion est ouverte à 9 heures.

Audition de M. Alain Finkielkraut, philosophe et essayiste, membre de l'Académie française (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Audition de M. Jérôme Léonnet, directeur central adjoint de la sécurité publique, chef du service central du renseignement territorial à la direction centrale de la sécurité publique du ministère de l'intérieur

Mme Françoise Laborde, présidente. – Nous allons maintenant entendre M. Jérôme Léonnet, directeur central adjoint de la sécurité publique et chef du service central du renseignement territorial à la direction centrale de la sécurité publique du ministère de l'Intérieur.

Votre carrière au sein de la police nationale s'est déroulée en grande partie dans le renseignement, que ce soit à la direction de la surveillance du territoire, aux renseignements généraux puis au service central du renseignement territorial.

C'est à votre service qu'il revient de collecter du renseignement sur « *tous les faits de société visant à remettre en cause les valeurs républicaines tels que les dérives sectaires, les phénomènes de repli communautaire et identitaire ainsi que la contestation politique violente* ».

C'est pourquoi la commission d'enquête a souhaité vous entendre afin d'établir la réalité et la gravité des faits qui ont conduit à sa création. On rapporte en effet que le nombre d'incidents liés à la minute de silence organisée le 8 janvier 2015 dans les établissements

scolaires serait supérieur aux deux cents communiqués par le ministère de l'Éducation nationale.

Enfin, dans le contexte actuel, nous souhaitons avoir votre avis sur le rôle de l'école ainsi que la coopération avec les services de l'Éducation nationale en matière de lutte contre le terrorisme islamiste.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Jérôme Léonnet prête serment.

M. Jérôme Léonnet – Chacun pourra comprendre qu'il y a des sujets sur lesquels il est préférable de ne pas trop communiquer, même si le rattachement du service central du renseignement territorial (SRT) depuis 2008 à la direction centrale de la sécurité publique du ministère de l'intérieur marque nécessairement une ouverture, par rapport au caractère secret des services de renseignement que j'ai bien connus dans d'autres périodes de ma carrière.

Vous avez mentionné la question de la « minute de silence ». La lutte contre la radicalisation ne faisait pas initialement partie du domaine de compétence du Service central du renseignement territorial, nouveau nom donné en 2013 au Service chargé des informations générales créé en 2008. La question de l'islam radical était - et est toujours - du ressort de la DGSJ (Direction générale de la sécurité intérieure), notamment lorsque ce phénomène est précurseur de terrorisme ou de djihadisme. Cependant, depuis la fin de l'année 2013 et surtout en 2014, le SRT a observé une forte recrudescence des signalements de radicalisation, à travers notamment de la « Plateforme d'assistance aux familles et de prévention de la radicalisation », mise en place par l'UCLAT (unité de coordination de la lutte antiterroriste) du ministère de l'Intérieur. De même, sa présence au sein des commissariats et gendarmeries lui permet d'avoir une connaissance directe des témoignages relatifs aux comportements d'individus en voie de radicalisation.

En outre, le renseignement territorial travaille depuis déjà longtemps sur deux thématiques :

- les dérives urbaines et la lutte contre l'économie souterraine qui, depuis des années, occupent nos services que ce soit en matière de renseignement ou de sécurité publique, et nous ont permis, avant 2008, d'identifier des profils radicaux dans les quartiers. Mohammed Merah était ainsi une « petite frappe de banlieue » avant de devenir un terroriste ;

- l'islam de France et les tentatives de déstabilisation notamment des lieux de culte. Les médias ont fait état d'une note du renseignement territorial dans laquelle était évoqué le nombre de 90 mosquées déstabilisées au point d'être radicalisées.

À partir de 2014, le phénomène prend une autre ampleur, notamment en ce qui concerne le signalement. Les chiffres, à vérifier ou réels, donnent tout de même le sentiment que, depuis la fin de 2010, les phénomènes de radicalisation sont en nette augmentation, sans doute en lien avec la guerre en Syrie et les printemps arabes.

Le SRT bénéficie traditionnellement de remontées d'informations sur ce qui se passe dans les collèges et les lycées, qui constituent, comme d'autres administrations, un vivier d'observation. Le milieu de la sécurité publique nous a aidés à obtenir les témoignages des proviseurs, professeurs et parents d'élève. Notre métier du renseignement territorial est de recueillir toutes les informations et de les synthétiser. Depuis plusieurs années, avant même

qu'apparaisse le phénomène de radicalisation, les services en charge du renseignement territorial n'avaient pas manqué d'observer les difficultés vécues au quotidien, dans les classes, par des enseignants confrontés aux incivilités liées aux dérives urbaines, aux « fortes têtes », à des attitudes récurrentes de contradiction apportée aux messages de l'Éducation nationale. Un film récent « Les héritiers » décrit très bien la difficulté des professeurs à canaliser ces comportements.

Concernant les chiffres de l'année 2014, je m'empresse de dire que, heureusement ou malheureusement, le renseignement territorial n'a pas vocation à quantifier ce que vous pouvez considérer comme des incidents, mais que nous essayons d'analyser et de synthétiser des remontées au fil de l'eau. Nous avons ainsi remarqué que les enseignants étaient confrontés, dans le cadre des contradictions dont ils sont l'objet régulièrement de la part de certains de leurs élèves, à un aspect nouveau, religieux, notamment en lien avec les questions du port du voile ou de la laïcité.

La séquence dramatique du 7 janvier, et les cérémonies de recueillement consécutives, n'ont donc pas donné lieu à quantification. Cependant, les éléments d'observation remontés par nos services - le renseignement territorial étant représenté dans tous les départements, même si les effectifs se limitent parfois à 5 ou 6 personnes - et nos camarades de la sécurité publique et de la gendarmerie ont permis de confirmer les difficultés évoquées.

Le chiffre de 200 incidents avancé par l'Éducation nationale ne me surprend pas. J'ai le sentiment que, dans une grande majorité des cas, la situation a été très difficile à gérer pour les enseignants, qui se sont trouvés confrontés à des contradictions construites, signe que les élèves avaient probablement, dans leur milieu familial ou entre eux, élaboré de véritables argumentaires. Ceci n'est pas étonnant vu l'ampleur du message médiatique. Dans des cas minoritaires, mais qu'il faut souligner, d'autres professeurs ont su parfaitement répondre à ces contestations. Il est donc aujourd'hui plus que jamais indispensable de donner aux proviseurs, et surtout aux enseignants, des éléments de langage. Si ce n'est pas de la compétence du renseignement territorial, je tiens à souligner la qualité du travail effectué en ce sens par le comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD) pour contrer le message radical. Nous souhaitons, en lien avec nos camarades de la sécurité publique qui luttent déjà contre les stupéfiants et les dérives sectaires, contribuer à l'élaboration de discours de prévention dans le domaine de la radicalisation.

M. Jacques Groperrin, rapporteur. – Vous confirmez les chiffres du ministère de l'Éducation nationale qui a recensé près de deux cents incidents, mais je reste dubitatif : il est difficile de croire qu'il n'y aurait eu en moyenne que deux incidents par département... Des départements ont-ils été épargnés par ce type d'incidents ? Cette commission d'enquête doit permettre de connaître la vérité sur le nombre d'incidents signalés, afin d'avoir une photographie exacte de la situation. Il est également important de savoir quelles ont été les suites données à ces incidents, notamment judiciaires. Enfin, comment qualifieriez-vous la coopération avec les services de l'Éducation nationale ?

M. Jean Léonnet. - Le renseignement territorial n'a, à aucun moment, quantifié les remontées qu'il y a pu avoir sur les incidents, ne serait-ce que parce qu'ils ne provenaient pas uniquement du ministère de l'Éducation nationale. Le phénomène de radicalisation touche également la Défense, la police... De plus, une vingtaine de services départementaux ne sont pas en mesure, du fait leur faible effectif, de produire des recensements exhaustifs d'incidents.

Je vous le répète : le chiffre avancé de deux cents ne me surprend pas, mais je ne peux pas être plus précis.

S'agissant des suites données, je n'ai pas d'informations, n'exerçant pas les fonctions d'officier de police judiciaire et n'ayant pas accès aux procédures judiciaires.

Pour ce qui est de la coopération avec l'Éducation nationale – les proviseurs et parfois les enseignants –, elle me paraît bonne. Le SRT bénéficie des bonnes relations et des contacts antérieurement noués par la direction de la sécurité publique avec l'Éducation nationale.

Mais encore une fois, n'attendez pas de moi une quantification car je n'ai pas d'autres chiffres à vous fournir !

M. Jacques Groperrin, rapporteur. – Certes, mais cette absence de chiffres peut développer un certain fantasme, d'où ma question.

M. Jean Léonnet. - À chaque fois qu'un service de police et *a fortiori* un service de renseignement s'intéresse de trop près à l'Éducation nationale, vous savez ce qui passe... Le sujet est sensible et le ministère de l'Intérieur prend en compte cette sensibilité.

M. Michel Savin. – Vous avez souligné les difficultés rencontrées par les enseignants, y compris en école élémentaire, lors de la minute de silence. Pensez-vous que les enseignants sont armés et formés pour réagir à ce type de comportement ? Est-ce leur rôle ou celui d'autres formateurs issus notamment de la gendarmerie ou de la police ?

Mme Gisèle Jourda. – Vous avez signalé que quatre-vingt-dix mosquées seraient considérées comme radicalisées et déstabilisées. Qu'en est-il des aumôneries installées dans les établissements scolaires ? Ces argumentaires élaborés dont vous avez fait état peuvent provenir des familles, mais aussi de représentants du culte présents dans les établissements scolaires.

M. Jean Léonnet. – Le sentiment que je vous donne est personnel. J'ai suivi ma scolarité dans l'enseignement public ; je crois que les enseignants ne sont pas outillés pour répondre à tout, mais qu'ils ont un vrai rôle à jouer vis-à-vis de ce type de contradictions. Les services de police ou de renseignement ne peuvent être le rempart sur des questions aussi fondamentales. Il n'y a d'ailleurs pas d'appel au secours de l'Éducation nationale en direction du renseignement territorial.

Des éléments de langage, qui relèvent de l'éducation civique, ont déjà été établis, comme je l'ai déjà indiqué, notamment par le CIPD. Même si la contradiction est structurée, elle ne résiste pas à l'explication de texte. Le discours radical n'est pas d'une grande intelligence ; il est aussi abruti que le discours sectaire. S'il profite des vulnérabilités et des fragilités de certains individus, il n'est pas compliqué de le démonter ! Certains enseignants y parviennent remarquablement bien. D'autres ressorts existent certes, comme la volonté de participer à des combats. Cependant, le démontage du discours religieux et la remise en perspective de la laïcité doit incomber aux enseignants. Il est essentiel de « récupérer » la génération des jeunes postérieure à 1995. Chacun doit rester à sa place. Nous n'intervenons que dans des situations dégradées, comme en matière de terrorisme ou djihadisme.

S'agissant des aumôneries, je ne dispose pas de remontées sur des déstabilisations religieuses, ce qui ne signifie pas qu'il ne se passe rien. Le renseignement territorial est

confronté à un spectre large d'événements, qu'il s'agisse de troubles à l'ordre public, comme ceux en lien avec le barrage de Sivens, ou de matchs de football. Nos effectifs sont dans certains départements réduits. Cependant, nous disposons d'outils de surveillance afin de cibler les déstabilisateurs du « noyau dur ». Nous aurions remarqué des tentatives coordonnées de déstabilisation dans les collèges et lycées. À ce stade, ce n'est pas le cas.

M. Jacques-Bernard Magner. – Votre intervention replace les choses à leur juste niveau. Vous ne pouvez pas quantifier les incidents. Si j'ai bien compris, la création de cette commission d'enquête était motivée par la volonté de prouver qu'il y a eu plus d'incidents qu'annoncé, raison pour laquelle ce format a été préféré à celui de la mission d'information. Il y a là volonté de mettre en accusation ou, du moins, en cause une personne ou une institution. Derrière tout cela il y a la poursuite de la théorie du complot, un fantasme selon lequel on chercherait à déstabiliser l'école, l'État, la République et la Nation. Certes, les tireurs fous et les profanateurs de tombes méritent d'être enfermés, mais ils ont toujours existé, même s'ils sont peut-être plus nombreux et excités par l'actualité.

Vous avez bien retracé les relations entre la police, la justice et l'école. Pendant de longues années, ces institutions se sont ignorées. Prédominait même, j'ai pu le constater comme enseignant, une méfiance. Désormais, même en zone prioritaire, des contacts se sont renoués. La police de proximité, là où elle subsiste, permet de désamorcer les problèmes avec les jeunes.

À la suite des événements de janvier, des dispositifs spécifiques et innovants de détection des « loups solitaires » ont-ils été mis en place ?

M. Jean Léonnet. – Votre question porte davantage sur le renseignement territorial en matière de lutte contre les radicalisations que sur l'Éducation nationale. Le Premier ministre et le ministre de l'Intérieur ont annoncé le renforcement capacitaire du renseignement territorial, par l'affectation de 500 policiers et gendarmes sur trois ans.

La réforme de 2008 avait limité l'usage par le renseignement territorial des outils de surveillance dits du « milieu fermé » puisqu'il n'était pas censé s'occuper de la prévention du terrorisme. Désormais, il apparaît nécessaire de le doter de nouveaux moyens techniques et juridiques, comme l'accès à des fichiers et des dispositifs technologiques appropriés.

Aujourd'hui, contrairement au parcours de Mohammed Merah, la radicalisation se fait sur internet, sans sortir de sa chambre, en quinze jours. Si le grand public n'a accès qu'à 15 % d'internet, les 85 % restants, le « darknet », sont accessibles grâce à Thor, un outil d'anonymisation ; on peut y suivre de véritables cours de grand banditisme, de trafic de stupéfiants et de radicalisme islamique.

Le renseignement territorial disposera prochainement de nouveaux moyens, notamment pour fermer des sites internet, dont l'Éducation nationale sera également bénéficiaire.

Mme Françoise Laborde, présidente. – Les conclusions de la commission d'enquête sur les dérives sectaires et de celle sur la lutte contre le djihadisme se recoupent – hélas ! – sur les méthodes d'endoctrinement rapides et efficaces des jeunes. L'Éducation nationale comme les parents bénéficieront des résultats de votre travail.

Sur le chiffre de deux cents ou trois cents incidents, qu'importe ! Ce qui compte c'est d'observer la manière dont les informations remontent ou pas. Le fantasme qu'évoquait le rapporteur repose sur l'idée que toutes les mains courantes n'ont pas été déposées ou relayées. L'essentiel est de se centrer sur nos valeurs.

M. Jacques Groperrin, rapporteur. – Sans vouloir relancer le débat, ma question partait du constat que tout et son contraire est dit sur les incidents. Je ne me réjouirais évidemment pas qu'il y ait eu vingt mille incidents, mais avoir des chiffres est indispensable pour fonder une analyse objective et crédible. J'ai compris que c'était un sujet sensible dans le domaine de l'éducation.

M. Jean Léonnet. – Le sujet est sensible mais ce n'est pas la raison pour laquelle je ne peux pas apporter de réponse à votre question. Le renseignement territorial n'a tout simplement ni vocation ni les moyens de recenser ce type d'incidents. D'autant plus que ces incidents, contrairement à l'exemple bien connu des manifestations, n'étaient pas anticipés. Le chiffre de deux cents ne m'a pas surpris.

Je veux insister sur le fait que ces incidents ne se sont pas produits uniquement dans l'Éducation nationale mais ont concerné plusieurs autres services publics : l'administration pénitentiaire, la police, l'armée, sans doute la justice. La radicalisation est un phénomène fortement émergent dans plusieurs secteurs. Les printemps arabe et la situation en Syrie y ont contribué.

M. Jacques-Bernard Magner. – Les collégiens voire les lycéens sont à l'âge de la contradiction. À force d'entendre « je suis Charlie », certains ont eu envie de dire « je ne suis pas Charlie », simplement par esprit de contradiction ou par agacement, sans pour autant avoir de penchant djihadiste. Il faut interpréter avec prudence ce qui se produit dans un lieu aussi sensible que l'école.

Je pense aussi à l'émoi suscité par le fait que certains joueurs de football ne chantent pas *La Marseillaise*, alors que ce fut le cas pendant des années sans provoquer de remous.

M. Jean Léonnet. – Le renseignement territorial a vocation à être attentif à l'Éducation nationale car elle fait partie du corps social. Si mes services peuvent apporter leur pierre, ils l'apporteront. Il suffit de rappeler les progrès qui ont été faits en matière de lutte contre les stupéfiants et les dérives sectaires. Il faut se garder de diaboliser ou de traiter à part les phénomènes de radicalisation, qui résultent ni plus ni moins des mêmes fragilités et des mêmes vulnérabilités que d'autres dérives. Ils appellent un message de contradiction de notre part. Le plus compliqué est de diffuser ce message partout.

Audition de M. Henri Peña-Ruiz, philosophe, écrivain, maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Paris, ancien membre de la commission Stasi sur la laïcité (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Audition de Mme Florence Robine, directrice générale de l'enseignement scolaire

Mme Françoise Laborde, présidente. – Nous recevons maintenant Mme Florence Robine, directrice générale de l'enseignement scolaire au ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Agrégée de physique et titulaire d'un doctorat en épistémologie et histoire des sciences, vous avez enseigné la physique et la chimie en classes préparatoires avant de rejoindre l'inspection générale de l'Éducation nationale (IGEN) en 2004. Vous avez ensuite été nommée directrice des académies de Guyane, de Rouen et de Créteil, avant de prendre les fonctions de directeur général de l'enseignement scolaire en mai 2014.

Votre audition par notre commission d'enquête s'est imposée comme une évidence, tant au titre de vos responsabilités actuelles que de votre expérience au sein de l'Éducation nationale, notamment comme directrice d'académie et membre de l'IGEN.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Florence Robine prête serment.

Mme Florence Robine. – Je souhaiterais tout d'abord faire une présentation rapide des actions qui sont actuellement menées au sein de l'Éducation nationale autour des valeurs de la République et de la laïcité. Ces questions font l'objet d'un enseignement tout au long de la scolarité, inscrit dans le socle commun de connaissances et de compétences défini en 2006. La notion de compétences sociales et civiques, la connaissance des symboles de la République et de leur signification, figurent ainsi dans les programmes scolaires. C'est notamment le cas dans le premier degré, depuis 2008, avec, par exemple, un travail autour de la Marseillaise, de la Déclaration de droits de l'homme et du citoyen et des valeurs communes de notre République. Dans le second degré, cet apprentissage passe notamment par les programmes d'histoire et, au lycée, par les heures d'éducation civique, juridique et sociale (ECJS). Depuis la réforme récente du baccalauréat professionnel, un certain nombre de thèmes tels que le citoyen et la République, le fonctionnement des institutions, ou encore l'engagement du citoyen, figurent au programme de cette filière.

Par ailleurs, une nouvelle étape va être franchie avec l'instauration d'un nouveau programme d'enseignement moral et civique, mentionné à l'article 45 de la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République, qui sera généralisé à la rentrée 2015. Le Conseil supérieur des programmes a récemment rendu public son projet, qui a fait l'objet d'une consultation de l'ensemble des équipes éducatives. À l'issue d'un travail d'analyse des différentes contributions, un projet sera soumis au Conseil supérieur de l'éducation visant à mettre en place, du début de l'école élémentaire jusqu'à la fin du lycée, un enseignement civique et moral généralisé, y compris à des sections ou à des voies – en particulier technologiques – qui, jusqu'à présent, n'en bénéficiaient pas.

Je souhaitais en outre évoquer le travail réalisé autour de la Charte de la laïcité. Je vous ai fait parvenir un bilan qualitatif réalisé en avril 2014 par ma direction sur le respect du principe de laïcité et sur la façon dont les établissements se sont appropriés la Charte de la laïcité à l'école.

Par ailleurs, une étape fondamentale va être franchie avec la « Grande mobilisation de l'école pour les valeurs de la République » annoncée récemment par la ministre à la suite des événements du mois de janvier.

Nous avons organisé une première réunion nationale de l'ensemble des chargés de mission traitant des questions de laïcité et des référents « mémoire et citoyenneté », qui travaillent très concrètement dans les académies à la formation et à l'accompagnement des équipes sur ces questions. Nous allons, par ailleurs, organiser un premier séminaire national de formation des personnels d'encadrement fin mars ainsi qu'une série de huit séminaires interacadémiques pour la mise en œuvre de la première session de formation de 1 000 formateurs qui auront pour mission de promouvoir une culture d'accompagnement et de formation dans les académies. L'objectif est, au terme de ce travail partenarial, de produire des outils pédagogiques et de formation.

Mme Françoise Laborde, présidente. – Les documents dont vous parliez ne nous sont pas encore parvenus. Ma première question porte sur la formation des formateurs. Pourriez-vous nous indiquer quel en sera le format ainsi que le contenu ?

M. Jacques Groperrin, rapporteur. – À la suite des événements survenus dans les classes en janvier à l'occasion de la minute de silence, le ministère a fait état de 200 incidents, ce qui représente environ deux incidents par académie. Cela nous semble peu. Nous ne sommes pas là pour stigmatiser, mais il est important d'avoir un panorama réel de la situation, reposant sur des chiffres réels. Aussi, ces chiffres vous semblent-ils sous-estimés ?

Ma deuxième question porte sur la dégradation du climat scolaire par rapport aux manifestations d'appartenance religieuse. Quelles en sont les conséquences sur la transmission des valeurs républicaines ?

Ma troisième question s'inscrit dans la continuité du rapport Obin, écarté en son temps par le ministre de l'époque François Fillon et rendu public un an après, qui décrit des difficultés identiques à celles rencontrées par les équipes éducatives aujourd'hui : sentiment de la part des enseignants et des chefs d'établissement d'être peu soutenus par la hiérarchie en matière de discipline et d'atteintes aux valeurs républicaines. Comment y remédier ?

Enfin, n'y a-t-il pas une insuffisance de l'enseignement du français et de l'histoire, voire des sciences de la vie et de la terre ?

M. Claude Kern. – Je voulais apporter mon expérience à la question de la formation des enseignants, étant moi-même enseignant, dans la filière technique, en productique. Le proviseur de mon établissement m'a ainsi inopinément indiqué qu'une heure manquant à mon emploi du temps, je devrais enseigner l'ECJS, mon expérience de maire devant à elle seule, selon lui et en l'absence de toute autre formation, me permettre de me « débrouiller ». De nombreux enseignants se trouvent confrontés à cette situation, alors que cet enseignement ne peut être considéré comme une heure pour « combler » un emploi du temps.

Mme Florence Robine. – S'agissant de la formation des enseignants, nous en sommes au début de la reconstruction. Dans les cahiers des charges d'accréditation des ESPÉ, il est fait mention, dans la partie « tronc commun », de tout ce qui n'est pas de l'ordre du disciplinaire. Ce travail doit associer le premier et le second degrés et porter sur les valeurs républicaines, l'égalité filles-garçons, la question de la laïcité, du positionnement du

fonctionnaire de l'État et de son rôle dans la formation du citoyen. C'est la partie la plus complexe pour ces nouvelles entités, car la plus éloignée de l'univers standard des universités. Elle nécessite de réaliser l'osmose entre des cultures professionnelles différentes. Il convient donc de maintenir la pression sur ces écoles, par la mise en œuvre d'évaluations et de remontées du travail des ESPÉ, mais il faut aussi développer leur accompagnement et l'implication des professionnels de l'éducation afin d'aider les jeunes professeurs.

Sur la question de la formation des formateurs, nous souhaitons développer une « force de frappe » d'accompagnement dans des situations de crise, mais aussi au long cours. Nous nous sommes appuyés sur les dispositifs qui existent déjà dans les académies. Je prends l'exemple de l'académie de Créteil, où, lorsque j'étais rectrice, j'avais installé une mission laïcité afin de former, avec l'aide d'universitaires, des personnels et de les armer pour qu'ils animent un réseau de professionnels capables de soutenir des équipes, des chefs d'établissements, des directeurs d'école en apportant des solutions concrètes. Des formations devront être menées sur site. Notre ambition est que l'ensemble des personnels d'enseignement et d'éducation soient accompagnés par ces équipes, ces « armées » de formateurs.

S'agissant de la question des incidents, je pense que la perception de ce qu'est un incident est complexe et variable. Elle dépend du seuil de sensibilité des établissements, de sa situation en temps normal. Un incident à Dijon n'est, par exemple, pas la même chose qu'un incident aux Mureaux ou à Vénissieux. Les incidents graves tels que des refus exprimés, des paroles répréhensibles et qui tombent sous le coup de la loi ou du règlement intérieur, ont fait l'objet de conseils de discipline. Ce sont ces incidents, qui n'ont pas pu être réglés en interne, qui sont remontés au ministère. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas eu d'autres discussions. Pour autant, il me semble parfois plus inquiétant que, dans certains endroits, aucune parole n'ait été prononcée. Je ne cherche pas à minimiser le nombre de vraies interrogations exprimées dans beaucoup d'établissements sur les valeurs de la République, ainsi que sur la liberté d'expression et ses limites.

Vous parlez d'une dégradation du climat scolaire. Je n'ai pas le sentiment que le climat scolaire soit plus difficile qu'avant, mais certains événements sont plus remontés. Ce qui m'a, en revanche, véritablement frappée, c'est l'augmentation importante et récente des incidents dans le premier degré, qui concerne principalement les relations entre parents et membres des équipes pédagogiques. Cela révèle un besoin de travailler avec les familles. Cette situation nous a « explosé à la figure », excusez-moi pour cette expression triviale, au moment de l'ABCD de l'égalité et des *Journées de Retrait de l'Ecole* (JRE). Nous avons alors pris conscience d'un certain nombre de fractures désormais visibles entre les familles et l'école. Sur ce terrain, il y a beaucoup à gagner et il nous faut y travailler.

En ce qui concerne les manifestations des appartenances religieuses, nous constatons plutôt, depuis la loi sur les signes religieux de 2004, une diminution des zones de friction sur ce qui faisait le cœur de l'actualité en 2004-2005, c'est-à-dire la question du port du voile. La contestation du principe de laïcité ne semble pas en hausse, mais les questions se déplacent sur des terrains sur lesquels les enseignants sont moins à l'aise en termes juridiques, sans qu'elles aillent, la plupart du temps, jusqu'au recours devant le juge administratif. On observe ainsi une prolifération de tenues vestimentaires revendiquées comme culturelles, et non pas religieuses, telles que les grandes robes ou les djellabas du vendredi.

Concernant la contestation de certaines disciplines, nous n'avons pas de visibilité dans la mesure où les incidents nous sont remontés au sein de catégories plus larges. Nous

nous sommes rapprochés de l'inspection générale afin de mieux identifier ces difficultés. Au niveau européen, la DGESCO participe au programme européen sur l'apprentissage des sujets à controverse (« controversial issues »), et il est intéressant de voir comment sont abordées ces questions en Angleterre ou dans les pays du nord de l'Europe.

En ce qui concerne le rapport Obin, vous en savez autant que moi. Nous comptons, comme cela a été récemment réaffirmé, mettre l'accent sur l'enseignement laïc des faits religieux, même s'il est, comme vous le savez, déjà intégré aux programmes scolaires. Il est toutefois nécessaire d'appuyer les enseignants, de leur fournir les outils pédagogiques et les éléments leur permettant de répondre aux discours et aux questions des élèves, afin de permettre le débat. Développer une parole institutionnelle forte et audible constitue l'un des objectifs de la redéfinition en cours des programmes de l'enseignement élémentaire et du collège.

Vous évoquiez la nécessité de renforcer les enseignements de français et d'histoire. Il y a peu de commissions où je suis entendue, au Sénat comme à l'Assemblée nationale, où il ne m'est pas demandé de renforcer quelque chose, le français, l'histoire, l'éducation civique, l'éducation à la sexualité, la philosophie, le développement durable, etc... Le pire serait de considérer les valeurs républicaines comme relevant d'une unique discipline, et que le problème serait résolu en renforçant le contenu de tel ou tel enseignement. Sur la question de l'égalité entre filles et garçons par exemple, c'est lorsqu'on regarde ce qui se passe à la cantine, dans la cour de récréation, pendant la sieste, au cours d'activités diverses et variées, au sein des instances démocratiques du collège ou du lycée, que l'on fait vivre les valeurs républicaines. Le renforcement des enseignements n'est pas suffisant. Ce qui doit et peut faire la force de l'École, face à des actes, des paroles, c'est le caractère cohérent et solidaire de la communauté éducative dans son ensemble.

M. Jacques Gasparrin, rapporteur. – Ma question portait sur les contestations du contenu des enseignements.

Mme Florence Robine – J'ai beaucoup travaillé à titre personnel, en tant que docteur en épistémologie et histoire des sciences et physicienne, sur les questions sciences/société et physique/métaphysique, et en particulier sur les questions de contestation des enseignements des sciences par le religieux. En France, il était autrefois admis que les questions sur les relations entre savoirs et croyances concernaient principalement les disciplines littéraires et artistiques, la philosophie, l'histoire. Il y a quelques années, lorsqu'*l'Atlas de la création* a inondé les CDI des établissements scolaires, les enseignants ont été confrontés de manière frontale à des oppositions très organisées d'élèves. Sur Internet étaient publiés des argumentaires pour contester les professeurs de sciences sur les éléments fondateurs de la science. Dans d'autres pays, ce même phénomène est porté par d'autres mouvements religieux que l'islam, comme le créationnisme.

La formation scientifique des enseignants est aujourd'hui centrée sur les connaissances, mais les questions épistémologiques, comme les questions de l'origine du savoir, de la vérité scientifique, sont peu traitées. Or il est nécessaire d'aider les enseignants à prendre du recul par rapport à leur enseignement disciplinaire et à être capables de répondre aux questions des élèves sur les origines des savoirs et la vérité scientifique. On construit également les citoyens en réfléchissant sur la nature et la véracité des sources d'information.

La réponse aux contestations des enseignements passe enfin par une interconnexion entre les disciplines, afin de mettre les savoirs en réseau au service d'une problématique et d'amener les élèves à s'interroger.

Mme Françoise Cartron. – Je souhaiterais vous interroger sur plusieurs points. Le premier concerne les 200 incidents qui ont été répertoriés à l'occasion de la minute de silence. Comme vous l'avez souligné à juste titre, il est important de s'interroger sur ce qui se cache derrière le terme « incident ». Comme l'affirmait notre précédent intervenant, l'élève est un citoyen en puissance, à qui on ne s'adresse pas de la même manière qu'à un citoyen ordinaire pour un acte de contestation ou de désobéissance. Cela doit engager notre représentation des incidents et la réponse qu'on y apporte. À ce titre, je m'interroge sur le cas qu'on a rapporté, d'un enfant de huit ans convoqué au commissariat.

Ensuite, la question de la formation des enseignants : les ÉSPÉ sont – et c'est normal – des structures encore en construction. Quelles remontées avez-vous de leurs difficultés ? On entend à cet égard des critiques, notamment sur la persistance de la primauté de la formation disciplinaire au détriment de l'approche pratique du métier d'enseignant.

Enfin, il ressort de votre exposé qu'il faut modifier le rôle des corps intermédiaires, et notamment des inspecteurs, à tous les niveaux. J'adhère à votre idée d'une formation plus proche des territoires. Elle semble néanmoins antinomique avec la réalité de l'ESEN, qui m'est totalement apparue « hors sol » lors de la visite que j'y ai effectuée avec Mme Françoise Laborde. Une évolution de l'ESEN peut-elle être engagée ? Qu'en est-il de la formation des chefs d'établissements au sein des ESEN ? Il y a, à mon avis, un déficit de formation.

Mme Florence Robine – Je demande mon joker sur ce sujet ?

Mme Françoise Laborde, présidente – Pas de joker en commission d'enquête...

Mme Françoise Cartron. – Plusieurs, ici, considèrent que la formule de la commission d'enquête n'est pas adaptée au sujet de l'école, donc vous aurez votre joker.

Je finis sur une question tout aussi difficile. Ressortent des débats actuels les questions relatives à la transmission des valeurs de la République, à la perte de l'autorité ; on entend en revanche beaucoup moins parler du problème de la non-mixité sociale dans certains établissements scolaires. Je crois pourtant que l'on ne pourra pas promouvoir l'adhésion aux valeurs républicaines auprès des élèves tant que la République leur renverra elle-même le message qu'ils ne sont pas considérés à égalité. Je suis persuadée, et je souhaiterais avoir votre sentiment à ce sujet, qu'il faudra, sur cet aspect, une politique très volontariste.

M. Claude Kern. – Je souhaiterais revenir sur la question de la dégradation des relations entre enseignants et élèves. J'ai enseigné pendant plus de trente ans au sein d'un établissement secondaire en milieu rural, au sein duquel nous avons eu longtemps la chance de voir l'autorité du professeur respectée. J'ai néanmoins observé une forte dégradation des relations avec les élèves au cours des quatre dernières années. J'ai assisté, dans mon établissement, à la tenue de réunions publiques d'endoctrinement religieux. Mes tentatives d'intervention et mes alertes auprès de la direction sont restées sans réponse, celle-ci arguant de son manque de moyens. Il me paraît essentiel de donner plus de moyens à nos équipes dirigeantes, aux CPE, aux proviseurs.

Mme Françoise Laborde, présidente – Je rebondis sur votre propos pour réaffirmer l'importance de la transversalité dans l'enseignement, et donc dans la formation. Laïcité, égalité, valeurs républicaines doivent être traitées de manière interdisciplinaire. J'attends beaucoup, à cet égard, du nouvel enseignement moral et civique, qui ouvrira un temps de dialogue avec les élèves. Je voudrais également insister, comme le rappelait Françoise Cartron, sur l'importance du tronc commun au sein des ÉSPÉ.

Vous avez évoqué les difficultés sur le port de certains vêtements par les élèves, comme la djellaba. Plusieurs professeurs remontent des difficultés, qui ne sont pas toujours répercutées par les équipes dirigeantes, par peur de stigmatiser leurs établissements. Les enseignants et chefs d'établissements sont-ils incités à remonter les incidents, au lieu de « mettre le couvercle » sur les difficultés rencontrées ?

Mme Florence Robine – Vous avez raison d'insister sur le tronc commun au sein des ÉSPÉ. La question est complexe, l'autonomie des universités posant une frontière parfois difficile à dépasser. Les relations entre la DGESIP, la DGESCO, l'inspection générale, et en particulier le bureau des directeurs d'ÉSPÉ, nous rassurent cependant sur notre capacité à travailler de concert. Nous avons par exemple lancé un appel à projet de 300 000 € pour permettre aux ÉSPÉ de travailler, si possible en réseau, à des projets que nous pourrions soutenir dans le cadre du tronc commun pour développer la professionnalisation des acteurs. Cela est encore embryonnaire et je crois qu'il faut aller plus loin. L'une des principales difficultés réside en réalité moins entre l'institution et les ÉSPÉ qu'entre les ÉSPÉ et les composantes des universités, et notamment les UFR.

S'agissant du rôle des inspecteurs, il est essentiel, mais la surabondance des missions qui leur sont confiées depuis plusieurs années les a éloignés des classes. Sur le cas emblématique du premier degré par exemple, nous avons un corps d'IEN à même d'assurer un rôle d'accompagnement des personnels, mais pour lequel leurs tâches de gestion ont progressivement pris le pas.

On travaille à combler le déficit d'accompagnement pédagogique. La réforme de l'éducation prioritaire, avec la mise à disposition de moyens pour la formation *in situ* ou en réseau des équipes, et la création dans le second degré de professeurs formateurs académiques, l'équivalent des maîtres formateurs existant dans le premier degré, ont permis un saut qualitatif non négligeable dans l'accompagnement des équipes. Le renforcement de la formation de proximité, sur l'ensemble du territoire, est un point absolument crucial, qui n'est d'ailleurs pas antinomique avec le maintien de l'ESEN en tant qu'organisme public de recherche et de formation de haut niveau, capable d'accompagner l'institution dans la définition de ses stratégies. Une montée en puissance des corps intermédiaires est essentielle.

Sur la question de la mixité sociale, chacun doit prendre ses responsabilités. L'institution scolaire tente de prendre des mesures de sectorisation de nature à favoriser la mixité sociale. C'est le sens d'un décret et d'une circulaire pris récemment, permettant d'avoir plusieurs collèges dans un même secteur. La mise en pratique de ces mesures implique cependant qu'un travail conjoint soit mené avec l'ensemble des partenaires, les autorités politiques, les collectivités territoriales, en faveur d'une politique volontariste, maintenue dans le temps. L'institution scolaire doit également être soutenue, au-delà de la refonte de la sectorisation, sur la question de l'affectation. Les responsables publics et les collectivités territoriales sont-ils aujourd'hui prêts à fixer des objectifs quantitatifs en matière de mixité sociale et à prendre les mesures nécessaires pour atteindre ces objectifs ?

Sur la nécessaire transversalité des enseignements, je ne peux qu'aller dans votre sens.

Enfin, Madame la Présidente, concernant la crainte de stigmatisation des établissements, les autorités académiques doivent ouvrir le dialogue avec les chefs d'établissement, aborder les problèmes de manière décomplexée et définir les moyens d'y travailler ensemble. Le débat entre parents, élèves et membres de la communauté éducative est nécessaire pour que chacun prenne conscience des conséquences pratiques des actes qu'il mène au quotidien.

Mme Françoise Laborde, présidente. – Merci beaucoup. Il est parfois compliqué pour nous de délimiter ce qui entre ou non dans notre sujet, mais sur un thème aussi vaste que les valeurs républicaines à l'école, il me semble difficile de trop limiter notre approche.

La réunion est levée à 13 heures.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 2 MARS ET A VENIR**

Le Sénat a suspendu ses travaux du 23 février au 1^{er} mars 2015

Commission des affaires sociales

Mercredi 4 mars 2015

à 9 heures

Salle n° 213

- Projet de loi n° 804 (2013-2014), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'adaptation de la société au vieillissement :

- . examen du rapport de MM. Georges Labazée et Gérard Roche,
- . examen des amendements,
- . adoption du texte de la commission.

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 2 mars à 12 heures

- Proposition de loi n° 262 (2014-2015) visant à supprimer les franchises médicales et participations forfaitaires :

- . examen du rapport de Mme Laurence Cohen,
- . examen des amendements,
- . adoption du texte de la commission.

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 2 mars à 12 heures

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mercredi 4 mars 2015

à 10 heures

Salle n° 245

- Audition de M. Jean-Pierre Karaquillo, professeur agrégé des facultés de droit, co-fondateur du Centre de Droit et d'Économie du Sport, auteur du rapport sur les statuts des sportifs, accompagné de Mme Astrid Guyart, sportive de haut niveau et M. Eric Carrière, ancien joueur de football professionnel, membres du comité de pilotage de la mission « statuts des sportifs ».

- Nomination des membres de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant transformation de l'université des Antilles et de la Guyane en université des Antilles, ratifiant diverses ordonnances relatives à l'enseignement supérieur et à la recherche et portant diverses dispositions relatives à l'enseignement supérieur.

Commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire

Groupe de travail sur l'aménagement numérique du territoire

Mercredi 4 mars 2015

à 17 heures

Salle n° 67

- Constitution.
- Echange de vues sur le programme des travaux.

Groupe d'études sur le développement économique de la Montagne

Mardi 3 mars 2015

à 17 heures

Salle n° 67

- Constitution du bureau du groupe d'études.
- Échange de vues sur le programme des travaux.

Commission des finances

Mercredi 4 mars 2015

à 9 heures

Salle n° 131

à 9 heures :

- Demande de saisine et désignation d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi n° 193 (2014-2015) relatif à la réforme de l'asile.
- Désignation d'un rapporteur sur la proposition de résolution n° 298 (2014-2015) de MM. Jean-Paul Émorine et Didier Marie, au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du règlement, sur le plan d'investissement pour l'Europe.
- Désignation d'un sénateur titulaire proposé par la commission des finances au Président du Sénat pour siéger au sein du Comité national d'orientation de la société anonyme BPI-Groupe.
- Examen du rapport de M. Éric Doligé et élaboration du texte de la commission sur le projet de loi n° 581 (2011-2012) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation internationale pour les migrations portant sur l'exonération fiscale des agents de cette organisation qui résident en France.
- Examen du rapport de M. Albéric de Montgolfier et élaboration du texte de la commission sur le projet de loi n° 798 (2013-2014), autorisant la ratification de l'accord concernant le transfert et la mutualisation des contributions au Fonds de résolution unique.

à 10 h 15 :

- Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2 de la LOLF, sur le recours aux consultants extérieurs par l'État.

à 16 h 05

Salle n° 131

Ouverte à la presse

- Audition de M. Michel Sapin, ministre des finances et des comptes publics.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 3 mars 2015

à 9 h 30

Salle n° 216

- Examen du rapport pour avis de Mme Catherine Di Folco sur le projet de loi n° 804 (2013-2014), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'adaptation de la société au vieillissement.

Mercredi 4 mars 2015

à 9 h 30

Salle n° 216

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat.

- Nomination d'un représentant au groupe de travail institué par la commission du développement durable consacré au suivi des négociations internationales sur le climat.

- Nomination de co-rapporteurs sur le bilan d'application de la loi n° 2013 659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France.

- Nomination de co-rapporteurs sur le bilan d'application de la loi n° 2013 1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens.

- Examen, en deuxième lecture, du rapport de Mme Catherine Troendlé et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 620 (2013-2014), modifiée par l'Assemblée nationale en première lecture, visant à introduire une formation pratique aux gestes de premiers secours dans la préparation du permis de conduire.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 2 mars 2015, à 12 heures

- Examen du rapport de M. François Pillet et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 531 (2013-2014) présentée par Mme Colette Giudicelli visant à modifier l'article 11 de la loi n° 2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 2 mars 2015, à 12 heures

- Examen du rapport de M. Alain Anziani et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 536 (2013-2014) présentée par M. Gérard Collomb sur la participation des élus locaux aux organes de direction des deux sociétés composant l'Agence France locale.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 2 mars 2015, à 12 heures

- Examen du rapport de M. Yves Détraigne et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 292 (2013-2014) présentée par M. Henri Tandonnet et plusieurs de ses collègues tendant à interdire la prescription acquisitive des immeubles du domaine privé des collectivités territoriales et à autoriser l'échange en matière de voies rurales.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au Lundi 2 mars 2015, à 12 heures

Commission des affaires européennes

Mercredi 4 mars 2015

à 15 heures

Salle A120

- Audition de Mme Susanne Wasum-Rainer, Ambassadeur d'Allemagne en France.

Commission d'enquête sur la réalité du détournement du crédit d'impôt recherche de son objet et de ses incidences sur la situation de l'emploi et de la recherche dans notre pays

Jeudi 5 mars 2015

à 13 h 45 et à 16 h 15

Salle n° 213

à 13 h 45 :

- Audition de M. Laurent Martel, inspecteur des finances, rédacteur d'un rapport de l'Inspection générale des finances sur le crédit d'impôt recherche.

à 16 h 15 :

- Audition de M. Gianmarco Monsellato, avocat fiscaliste, directeur général de la société d'avocats Taj et Mme Lucille Chabanel, avocate associée.

Commission spéciale sur la lutte contre le système prostitutionnel

Mercredi 4 mars 2015

à 14 heures

Salle n° 245

- Communication de M. Jean-Pierre Godefroy, président, et Mme Michelle Meunier, rapporteure, sur le rapport et le texte adoptés par la commission spéciale.

Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes

Jeudi 5 mars 2015

à 9 h 30

Salle n° 67

Ouverte aux membres de la commission des affaires étrangères

- Rencontre avec des femmes militaires :

. Table ronde organisée dans le cadre de la Journée internationale de la femme.

Elle réunira des femmes des trois armées, du Service du commissariat des armées ainsi que de la Direction générale de l'armement, et sera précédée d'un exposé introductif de Mme Françoise Gaudin, administrateur général, haut fonctionnaire à l'égalité des droits au ministère de la Défense.